

平成 26 年 12 月 3 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 00 分～14 時 30 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目指して』という観点では、特に「③国民に対して行政の説明責任を果たす」が重要となる。

→ 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。今は、アカウントビリティいわゆる説明責任とは、と使うが、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自分の仕事を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、情報開示から関係者に説明して、理解を得る責任が求められるようになってきた。かつては応答責任といわれる会計責任から説明責任という言葉、概念になった。

### (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。政策評価はP D C A (Plan-Do-Check-Action) という流れとなり、現在の政策評価は、企画立案、執行し、評価は、基本的に行政機関が評価する内部評価がメインである。しかし、実はそもそも論、原則論から言えば、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、議会の受託を得て行政がやる。大元は議会であり、議会が決めた政策をD=行政が執行する。執行した政策を評価するのは本来主権者たる国民、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。行政には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。しかし、そもそも評価は、本来国民がやるべきものなので、国民に対して説明する責任が生じる。現在の行政は複雑・多岐にわたり専門的なので、説明するだけでなく、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。国民・住民が納得しないと完結しない。評価の結果を国民にフィードバックする。民意として反映する。

### 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。問題点の1つに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。だから分かりにくかった。その後、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。

→ 予算書の表示単位と政策評価の単位が合っていなかったが、平成20年度から予算書の表示単位と政策評価の単位を対応させ分かりやすくした。評価書のフォーマットがバラバラだったが、24年度から評価書の標準様式が導入され、更に、26年度から統一性・一覧性の確保を図った。理解しやすくするための工夫が行われた。各府省の評価結果の表現の仕方がバラバラで、施策の進捗状況が分かりにくいので、政策評価の標準化・重点化がなされた。政策評価は以前から分かりにくいと言われていた。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取組・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。

#### (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把握する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、合理性が不可欠である。客観性は第三者性とも表現される。自分だけでなく第三者の立場でもみて納得できる。合理性は、科学的、学問的な裏付けがあることである。更に何が必要かということ客観性、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。定量的指標と数字では表せない定性的指標もある。目標とは2つの要素で構成されている。何をどのようにしたいのか、すなわち、何を対象とするのか、そしてどのような成功状態を目標とするのかである。指標は、目標を適切に反映したものとする必要がある。
- ・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。評価するとき、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。
- ・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
  - 指標の動きごとに評価する。評価が指標の動きを反映したものか、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。）

例えばアンケート調査を行う。母集団から標本を抽出する。母集団とは、本来の調査対象全てを言う。例えば世論調査なら母集団は、日本国民有権者9千万人になる。しかし、9千万人を対象に調査したら、対象の人数、個体が多すぎる。だから実際は、母集団から標本を抽出する。標本を対象にアンケート・インタビューなどを行い、住民のニーズ・意見・評価等を集める。その中で、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、不偏性、偏っていない。代表性がある。標本の数は少ないが母集団を代表する存在と言える。また、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。恣意的に選んでいないか。
  - 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。
- ・正しい方法論に基づいて評価が行われているか
  - 例えば、公共事業評価で用いられる。費用便益分析の方法の1つに積み上げ法があるが、貨幣価値に換算して積み上げる場合に時々みられる問題点の1つとして便益の二重計上が起こることがある。

## (3) 因果関係と相関関係を混同しない

- 政策評価を行って、なぜうまく行っていないか、原因があつて結果があるのが因果関係。なぜ成果があがっていないか原因をつきとめる。政策評価の重要なポイント。評価では、因果関係と相関関係を混同している事例がみられる。相関関係は非常にいろいろなパターンを含む。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。例えば太陽の黒点数の変動とあるプロ野球球団の優勝は関係があるとかの類。

→ 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という。因果関係が成立するための条件が3つある。

① A、Bが共に変化する（共変関係） 相関関係

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

<因果関係は厳格。単なる相関関係を因果関係ととらえる上で混同している事例を時々見る。因果関係と相関関係は厳に区別しなければならない。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、この男が現れたら必ず火事がおこる。この男は、どなたかおわかりになる方は？

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、相関関係で捉えるとどうなるか？

A→通りすがりの人

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と大変なことになる。相関関係で捉えるとその人は通りすがりの人、消防士、警察官、報道の記者・カメラマンとなる。因果関係は厳密。

◆ 因果関係と相関関係が何故重要かというと次に示すような「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→年収が増える、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、年収と血圧の間に因果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40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見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。

◎ 食生活と少年の非行の間には関係があるか。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、混同しないように注意する必要がある。

- ◆ 「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、政策評価の目的は3つあるが、分かりやすい評価書の作成を目指しての観点からは、説明責任を果たすことが重要。説明責任は、かつては帳簿を見せれば済んだ。しかし、今は、帳簿が増えた、会計責任の量的拡大、更に質的拡大、単なる会計情報だけでなく、業績成果に関する情報も求められてきた。そうすると、単に情報開示や会計報告だけでなく、相手に説明して、理解してもらい、納得してもらう必要がある。それはなぜかという、そもそも評価を行うのは原則論でいうと国民であり、行政側は国民に代わって評価しているもの。評価を行政側だけで終わらしてしまえばお手盛り評価になりかねない。評価した結果を国民に説明し、理解してもらい、納得してもらい、納得してもらい。ここまで行って説明責任が果たされる。そのために何が必要か、まず、理解しやすいこと、そのための取り組みは進んできている。これからは納得してもらうために何が必要か。これは、評価法にもあるように客観性、合理性であり、その客観性、合理性とはどういうものなのかを説明してきた。今度は、実際の事例をみて、演習問題を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（B者）

→ 評価結果に22年度末時点で見るととあるが、確かに22年度は事業化率が38.3%で、それなりの成果があるが、その後23、24年度と数値が低くなっているにもかかわらず、その時点で評価しているかと思う。もう少し長い目で評価した方が、客観性があるのではないか。

講師

→ その通りで、ここでの評価は、事業化率の指標をもとに評価している。目標値は、40%に置いているが、20, 21, 22年度と40%を下回り、その後は、減少を続けている。目標は一度も達成したことがない。直近にいくほど水準は、下がっている。しかし、どう評価しているかという点と堅調に推移しており、目標はほぼ達成していると評価している。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問題がある。国民が納得できないものになっている。

#### <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（C者）

→ 指標の②の定点医療機関の全国充足率は、プラス・マイナス0の要素だと思うが、病床数の減少は、否めず、数字的には減っているのに対して、指定医療機関数については、理解の深まりにより着実に増加しているとして、論点をすりかえている評価だと思う。

講師

→ 指標を3つ使って、それぞれ評価してきているが、2つ目の定点医療機関の全国充足率は、目標値は「100%」に設定している。評価結果として、充足率は、法制定前は75%で推移していたが、ここ数年は80%前後で推移しているので制度の目的を果たしていると評価できるとしている。しかし、これで、指標の動きに基づき客観的に評価が行われていると言えるか。国民が納得できるものになっているかが問題。

#### <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

→ 指標を用いない評価はこうなる。定量指標は浸透してきてはいるが、指標に対する評価が完全に払拭されたかという点とそうでもない。なぜ指標なのか。行政は複雑。指標は、単純に割り切れるものではないという考えもある。しかし、指標を用いない評価ではこのような評価になってしまう。しかも、定量的な指標を用いないとこうなる。更に課題3の場合は、良い事例しか取り上げていない。これでは、国民の目線からみて納得できるか、分かりにくい、理解しにくい。良い数字だけ用いていないかということに

なる。

- 時間の関係で個別に解説する時間がないが、解答例を先に見るのではなく、ぜひ問題を考えてみてほしい。客観性・合理性は、国民目線が重要。第三者の目線でみてどうか、納得できる評価はどういうものかということを考える必要がある。ここに挙げた事例は実際の事例を参考にして作成している。
  
- 政策評価は大変な作業、間違いなく必要な取組。政策評価は前の政権の事業仕分けの対象になったが、他は切るや減らすだったが、政策評価に対する結論は抜本的な機能強化が必要ということになった。P D C Aサイクルを回して、改善点を見つけ、より良い行政の実現を目指す。同じやるならそれを活かし、国民に喜んでもらうためには何が必要か。より良い行政を実現する方向性に向けて皆さんの何らかのお役に立つことができれば幸いである。