

平成 27 年 1 月 28 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—（演習）

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

政策評価は風当たりが強い。役に立っているのかどうか実感されている方がいらっしゃると思う。事業仕分けでは厳しい指摘が多かったが、その中で政策評価は機能強化になった。これは何を意味するかと言えば間違いなく必要なものということである。必要なら役に立つもの、やったかいのあるものにしていく必要がある、今日の講義が、皆さんが良い仕事をしていく上で少しでも役に立てればと思う。

## 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つが掲げられているが、『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こと」が重要となる。

→ 説明責任とは何かということについて考えてみたい。

## 2. 説明責任とは何か—アカウンタビリティ＝説明責任？

→ 今は、アカウンタビリティ、いわゆる説明責任という言い方で説明される。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。アカウンタビリティという言葉は出てくる。当時のアカウンタビリティとは、元々は会計責任である。アカウントは、銀行の口座、勘定のことである。会計のことで、資金や財産の管理・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、これが会計責任である。会計責任の基本は、店の経営者が、店の経営を任している番頭がちゃんと仕事をしているか、帳簿を見せてもらう。番頭は帳簿を見せてそれを証明する。アカウンタビリティは会計責任であり、会計責任は情報開示であった。

### (2) 会計責任から説明責任へ

→ これが時代の変化とともに変わってきた。

- ① 会計責任の範囲が拡大（量的拡大）

→ かつての官庁会計は単式簿記だった。国であれば一般会計、特別会計、歳入歳出、

さらにその結果決算であった。地方であれば普通会計、事業会計、歳入歳出、またその決算だけだった。

帳簿を見せてと言っただけで済んだ。基本は一般会計の歳入歳出、または普通会計の歳入歳出、これがどうなったかという会計責任の範囲が拡大してきた。企業会計方式、複式簿記の考え方が導入されてきて、単なる歳入歳出だけでなく、貸借対照表、行政コスト計算書、資金収支計算書、純資産変動計算書とかで、帳簿の数が増えてきた。かつては2冊で済んだ帳簿だが、今では見せなくては行けない帳簿の数が飛躍的に増えた。このように会計責任の範囲が増えた。これが量的拡大である。

## ② 非会計情報の付加（質的拡大）

→ さらに何が増えたかという、今までは帳簿が増えたと言っただけで済んだ。ただ、会計の帳簿を見せるだけでは店の経営者が満足しなくなった。これが、非会計情報（業績や成果に関する情報）の付加、質的拡大である。会計情報以外の情報も付け加えることになり、これが主に業績とか成果に関する情報の追加である。

## 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。かつての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。実はそもそも論、原則論から言えば、政策評価はP D C A、企画立案、執行、評価、評価の反映という流れとなるが、P D C AのPすなわち企画立案は誰がやるかと言えば、それは国会であり、議会である。政策を作るのは議会である。Dすなわち行政が執行する。執行した政策の結果を評価するのは原則論で言えば主権者である国民、住民がやるものである。評価は本来国民、住民がやるものである。国民が評価したものを民意、参加・参画という形でフィードバックされるのが原則論である。しかし、評価には情報・データが必要。国民には情報が集まってこないし、データもないので、情報が集まってくるデータを持っている政策の経緯を知っている行政が評価をする、これが内部評価の仕組み。しかし皆さんが行っているのはあくまで国民の代わりである。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必要がある。説明するだけでなく、理解してもらい必要がある。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。

## 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、理解できないと言われていた。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。各省がバラバラに評価している。各省の評価手法・やり方が理解できない。

→ 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・一覧性の確保が行われた。この取組は理解しやすくするために行われた。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、説明するだけでなく理解してもらい、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

→ 政策評価法では、

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する。

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、次に掲げるところにより、行わなければならない。

一 政策効果は、政策の特性に応じた合理的な手法を用い、できる限り定量的に把握すること。

が規定されている。納得してもらうためには、何が必要か。求められるのは客観性、合理性である。

#### 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

→ 指標は目標を表すもの。目標は何をどのような状態にしたのか、すなわち対象とその成功状態を現わすものが目標である。その目標が達成されているのか何を通じて見るかという指標を通じて見る。指標の動きを通じて見る。指標は目標を適切に反映したものになっているか。

・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、良い数字も悪い数字も、良い結果も悪い結果も公平に評価しなければならない。

・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

→ 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。

(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。）

例えば調査を行う。母集団から標本を抽出する。調査対象全てを母集団という。すなわち母集団全てを対象にしたら調査対象が莫大な数になる。だから、実際は標本調査といわれる母集団から標本を抽出する。標本抽出においては無作為抽出（ランダム・サプリー）されているか。作為や特定の意図を持って標本を抽出していないか。標本の抽出は無作為抽出が基本。なぜ無作為抽出かという、標本は偏りをもたない、不偏性をもつこと。また、代表性を有することで標本は1部にすぎないが母集団全体を代表するものと位置付けられる。これは代表性といわれる。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。費用便益分析の計算方法の1つに積み上げ法があるが、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。
- 客観性・合理性が保たれて初めて住民が納得できる。
- 客観性は第三者性とも表現される。合理性は科学的、学問的な裏付けがある手法である。

### (3) 因果関係と相関関係を混同しない

- この政策を行ったからこの成果が達成されたというのが因果関係となる。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。相関関係は要素Aと要素Bの間に共変関係が見られる関係。2つの要素の動きが同時に変化している共変関係という。相関関係の要件はゆるく範囲が広い。相関関係の中には偶然の一致や因果関係も含まれる。相関関係の方向性ははっきりわからなく曖昧。
- 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

- 相関関係がみられる例として、国語と英語の点数を調べると相関がある。国語ができる子は英語もできる。国語が苦手な子は英語も苦手という傾向にある。相関関係があるが、因果関係ではない。国語ができるから英語ができるとも言えないし、英語ができるから国語ができるというわけでもない。あくまで相関関係である。英語ができる子は国語ができている。数学ができる子は物理もできるというのも単なる相関関係。数学ができるから物理ができるわけでも、物理ができるから数学ができるわけでもない。外形的な関係がみられると相関関係という。また、鼻の下の長さや足の大きさは相関がある。足の大きい人は鼻の下も長い。これは間違いなく相関がある。でも因果関係ではない。足が大きくなるから鼻の下が伸びるわけでもない。鼻の下が伸びるから足が大きくなるわけでもない。単なる外形的な関係があるのが相関関係である。

<因果関係は厳格。因果関係と相関関係は厳格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と火事の2つの要素。

この2つの関係を因果関係で捉えるとどうなるのか。

- Q→①この男がいると火事になっている。（共変関係）②この男が現れると火事になる。（時間的先行関係）③要素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、この男が現れたら時間・季節・場所がどうであろうと必ず火事になる。  
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。この男は、どなたかお  
わかりになる方は？

A→放火犯

Q→因果関係で捉えるとこの人は放火犯となる。しかし、相関関係で捉えるとどうな  
るか？非常にゆるい

A→野次馬

A→消防士

A→新聞記者

Q→因果関係と相関関係を混同すると大変なことになる。火災現場で見かける人相の  
悪い男をみんな放火犯とすることになる。因果関係と相関関係は厳格に区別しなけれ  
ばいけない。この辺りは結構やっかいである。

◆ 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、横軸に血圧、縦軸が年収である。右上がり  
で、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  
には関係があるように見える。データでみると因果関係があるように見える。現実  
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。年功序列賃  
金で年齢が上がる→年収が増える、年齢が上がる→血圧が高くなる。結果年収と血  
圧の間に関係があるようにみえる。こうした関係を見せかけの相関関係という。

◎ 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。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  
間の関係である。親の育児態度と少年の行動には関係がある。子供の食生活と子供  
の行動間の関係は見せかけの相関である。

→ 皆さんが評価を行う場合に、本当に関係があるのか、更に因果関係であると言え  
るのかを見極める場合、混同する要素が多々ある。相関関係と因果関係を混同しないよ  
うに注意する必要がある。

まとめ

◆ 政策評価の目的は3つある。質の高い行政の実現、成果重視の行政の実現、行政の  
国民に対して説明責任を果たす。国民にとって分かりやすい評価を考えると説明責任  
がポイントになる。説明責任はもともとかつて行政が単純だった時は情報開示で会計  
情報・決算を見せればよかったが、会計の範囲が飛躍的に広がった。業績や成果の  
情報も求められるようになった。量的拡大・質的拡大に伴ってかつてのアカウントビ  
リティ＝情報開示から説明責任へ。説明責任を果たすにはPDCAを考えた場合、P  
は議会で政策を作り、執行するのが行政、評価するのは本来主権者である国民・住民。  
しかし、データ・情報がないので国民の代わりに行政が行う。そこで国民に説明する  
ことが必要になる。説明して、理解してもらい、更に納得してもらわなければならない

い。理解してもらう取組は標準化・統一性の確保で進んでいる。納得してもらうために必要なのは、客観性と合理性である。実際の事例をみて、客観性、合理性はどういうことか感じとっていただきたい。ここから演習になります。

### 【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、実際のも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年度末時点でみると、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、目標はほぼ達成していると記載があるが、これらは何をもってそう言えるのか、具体性が必要ではないかということで改善が必要だと思う。

##### 講師

→ ここで用いている評価指標は事業化率。目標値は40%。これに対し評価期間5年の数字を見ると39.1、38.9、38.3%と全て目標値を下回り、直近に至るにしたがって事業化率は下がっている。しかし、評価結果はどうなっているかというところ堅調に推移している。目標はほぼ達成している。果たしてこれで住民は納得できるか。ご指摘の通り客観性の観点で問題がある事例。言っている意味はわかるが納得できない事例である。

##### <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）

→ 評価結果のところ、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と書いているが、確かに罹患率は下がっているが、2番、3番の指標の推移では数値はさほど変わっていないので、取組の結果下がっているかどうか因果関係がわからないかなと思う。

講師

→ ありがとうございます。特に2番の指標の定点医療機関の全国充足率の目標値は「100%」。これに対し直近5年度の指標の推移をみるとほぼ80%前後で推移している。しかし、何と評価しているかという、目標を下回っているにもかかわらず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、指標の動きに基づき評価していると言えるか。国民が納得できるか。客観性の意味で問題がある。

### <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（B者）

→ 二次医療圏の見直しにより減少してきたと書かれているが、そういう要因があるなら目標値の見直しなどが必要だったのではないかなと思う。

回答 講師

→ それはそうなんです。この課題3については、何をみていただきたいかという評価というとなぜ定量指標なのか、なぜ数値化なのかという疑問がよくでてくる。なるべく定量指標を使いなさいと法3条で書いてある。逆にいうと定量化指標を使わないとこういう表現になってしまう。さらに、良い事例しか取り上げていない。成果の上がったものしか取り上げていない。一方成果の上がらなかったものもあるはず。良い事例のみを用いて評価している事例である。

## 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。

講師 → 回答例をお配りします。

講師 → 目標にかかる指標は何を使っているかというところと就業支援医師数。目標は女性医師の多様な就業支援。何で測るかというところと就業女性医師数で測っている。何が問題かというところと単なる就業女性医師数は目標を表すものか。目標であるところの多様な就業支援の結果、就業した女性の医者の数を表すものではない。客観性、指標が本当に目標を適切に反映したものになっているか、なっていない。目標は就業支援であれば、指標は就業支援の結果、就職したお医者さんの数にならなければいけない。客観性の意味で問題がある。これで国民が納得できるかということ。

### 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教えてください。

(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 → この事例は評価の合理性が問題となった事例である。データの信頼性。10代の意識を調べている。そもそも東京渋谷にたむろしている10代の若者に不偏性。10代の若者を代表しているといえるか。そういえない。不偏性。偏っている。結果10代若者全体を代表していると言えない。さらに10代は非常に幅広い。10歳なら小学校5年生、19歳なら大学1年生でそれを一緒にしてしまっているのか。データの信頼性の問題です。

→ 時間の関係で問4以降は後で、皆さん考えてみて、解いてみてください。客観性はどういうことか、合理性はどういうことか、求められることは、国民が納得できるものかについてです。

→ 政策評価は間違いなく必要。いろんな批判もされているが、政策評価は厳しい事業仕分けの中で数少ない機能強化で逆の方向で必要性が求められた。これを活かすことが皆さんの仕事、国・地域・国民・住民のために、より良い行政のために、間違いなく必要な仕組みである。評価がどうあるべきか、私の話が、皆さんが評価に携わる中で何らかのお役に立つことができれば幸いです。