

平成 27 年 1 月 30 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 10 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、成果重視の行政を実現すること
- ③ 国民に対する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」が極めて重要になってくる。

→ 説明責任をキーワードに考えてみたい。

2. 説明責任とは何か—アカウントビリティ＝説明責任？

→ 今は、アカウントビリティ、いわゆる説明責任というと紹介される。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。20 年前に書かれた教科書だと出始める。アカウントビリティという言葉は出てくる。当時の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、勘定のことである。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、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。役所でいうと会計監査。アカウントビリティは会計責任で始まった。

(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、さらにその結果の決算であった。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てそれで済んだ。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見せなくてはい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ても会計の帳簿であった。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PDCA 企画立案、執行、評価、評価の反映という流れとなるが、PDCAのP＝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。政策を決めるのは議会である。D＝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。しかし、政策評価は内部評価が基本となっている。なぜかという評価には情報・データが必要。経緯を理解している必要がある。これだけ行政が複雑、多様化してくると国民にはこうしたデータや情報は手に入らない。しかし、役所にはそうしたデータも情報も集まってくるし、それまでの政策の経緯も知っている。だから、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・住民の代わりである。そもそも評価は本来国民がやるべきものなので、そこに国民に対して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。ここまで完結されて説明責任が果たされたと言える。特に政策評価を踏まえた場合は、納得してもらうまでが重要になる。

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、理解できないと言われていた。問題点の1つに評価のやり方や評価書のフォーマットが各省によりバラバラ。各省の評価基準・やり方も違う。物差しも違いわかりにくいので理解できない。

→ 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。この取組は理解してもらうための試み。これは、説明したものを理解してもらうための試みである。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、次に掲げる方法により、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、と規定されている。

→ 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

→ 指標は目標の達成状況を把握するため、測定するためである。目標は2つの構成要素となっている。何を、どのような状態にしたいのか、すなわち対象とその成功状態を現わすものが指標である。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。客観性は第三者性ともいう。誰が見ても問題ないか。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。評価が指標の動きに基づいて行われているか。

(2) 合理性

→ 合理性は科学的、学問的な裏付けがある基準・方法論に基づいて行われているか。

・正しい手法に基づいてデータの収集が行われているか（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。）

例えば住民や事業者に対してアンケート調査を行う。調査対象全てを母集団という。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、実際は母集団から標本を抽出する。サンプリング。標本抽出においては無作為抽出（ランダム・サンプリング）されているか。作為や特定の意図を持って恣意的に標本を抽出していないか。標本は母集団の1部。抽出は無作為抽出が基本。なぜ無作為抽出かという、偏りをもたない、不偏性をもつこと。また、標本は1部にすぎないが母集団全体を代表する存在といえる。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。

特定の回答をわざと誘導するような質問を使っていないか。そこから得られた結果は信頼できない。

・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、どのようなコスト・便益があるか積み上げるとき、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

→ この政策を行った結果、こうした成果がもたらされたというのが因果関係となる。政策の実施とそれによってもたらされた成果の2つの間の因果関係の存在を確認することが政策評価とも言える。評価だけでなく調査等でも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2つの要素の間に何か関係がある。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関係を共変関係という。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。国語と英語の間には相関関係がある。因果関係ではない。相関関係の要件はゆるく範囲が広い。

→ 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

→ 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。これはあくまで相関関係である。

<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火事があるところに常にこの男がいる（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。この男を因果関係で捉えるとどうなるか。この男は、どういう人か？

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？要件が非常にゆるい

A→消防士

A→野次馬

A→新聞記者、お巡りさん

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魔とすることになる。因果関係と相関関係は厳格に区別しなければいけない。この辺りは足元をすくわれやすい。

◆ 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 左上のグラフを見ると、横軸に血圧、縦軸が年収である。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。右上がり。r 相関係数 = 0.85 (統計学的指標) であり、相関が強い。年収と血圧の間には関係があるように見える。しかし、本当の関係ではない。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。年齢と血圧の間に因果関係がある。結果年収と血圧の間にも関係があるように見える。こうした関係を見せかけの相関関係という。同じ年齢の30才の人で見ると血圧、年収の関係は出てこない。同じ50才の人でも血圧、年収の関係は出てこない。このように気をつけないと結構騙されることになる。

まとめ

◆ そもそも論・原則論からすると評価するのは本来国民・住民。国会・議会の決定して政策を執行し評価するのは主権者である国民・住民。しかし、データ・情報がないのでデータや情報が集まっている行政が国民の代わりに内部評価を行う。これが現在の政策評価の仕組みである。しかし、原則論で言えば国民が評価を行うもの。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。理解してもらい取組は様式の標準化・統一化などで進んでいる。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、ここから演習をしたい。

【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、実際のも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)

→ 事業進捗状況の事業開始が15年度から25年度となっているにもかかわらず下の実績の推移は20年～24年度で違和感を感じた。改善というかデータとして少ない。

講師

→ そういうこともあるが、評価結果は22年度末時点で見ると事業化率は目標値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評価している。ここでは事業化率を指標に用いて評価しており、事業化率はどうなっているかという20年度～24年度まで39.1、38.9、38.3、36.9、32.9%。これに対し目標値は40%。1回も目標値の40%に達していない。直近年度23、24年度の事業化率は下がってきている。しかし、どのように評価しているかという堅調に推移しており、目標はほぼ達成しているとしている。これで評価は、指標の動きに基づいて評価していると言えるかということである。誰も納得できない事例。客観的ではない。客観的でないから納得できない。

<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） 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）

→ 目標が達成していないにもかかわらず、医療が充実してきているとしている。

講師

→ そうでしょう。2番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年度を見ると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、定点医療機関の充足率は法制定直後75%であったが、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としている。目標値は「100%」なのに80%前後で、これで客観的と言えるかということ。これでは誰も納得できない。

<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。

講師

→ 政策評価を行うときには、政策評価第3条でもできるだけ定量化して指標を使いなさいとあるが、なぜ数値なのか、定量化なのかという疑問がある。それに対して定量化をしない例がこれである。定量化を使わないとこういう表現の評価になってしまう。第三者から見るともの足りないことが分かるはず。どうしてこういう数字を使わないのかと分かる。改善できる点は、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。良い事例だけでなく悪い事例、成果の上がっていない事例も取り上げて評価する。客観性の点で問題。

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

→ 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。達成されたかを測るのが指標。指標はどうなっているかというところと就業女性医師数、単に働いている女性の医師数。多様な就業支援の結果どうなったかを図るのを指標にしなければならないのに単なる働いているお医者さんの数。これでは、客観性として、指標が目標を適切に反映したものと言えるかということ。就業支援した結果、職に就いた女性のお医者さんの数を図る指標にしなければいけない。指標が目標を適切に反映したものと言えない。評価結果も同じである。本来なら女性医師の就業支援施設でどの程度あっせんしたのか、その結果どの程度の女性医師が就業したのかを指標にすべきで、それを基に評価を行うべきである。

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

→ この事例は評価の合理性が問題となった事例である。10代の意識を調べているのに対し、東京渋谷で聞いているのはどうなのか。渋谷の若者

が全国の若者の母集団全体を代表しているかということである。無作為抽出になっていない。結果偏りが生じている。結果代表制を有しない。渋谷の10代の若者50人が若者全体を代表しているとは言えない。さらに10代は非常に幅広い。10歳なら小学校5年生、19才なら大学1年生でそれを一緒にしてしまっている。これではデータの合理性に問題がある。

→ 時間の関係で問4以降は後で、皆さんが考えて解いてみてください。問6、7、8は因果関係と相関関係を混同しないという観点での問題。回答例を参考に理解を深めていただきたい。

→ 政策評価は風当たりが強い。本当に役に立っているかわからないなど、皆さんの中にも疑問があるかも知れない。しかし、あの事業仕分けでは切ることが中心だったが、政策評価も仕分けの対象になり、仕分けの対象になった事業の多くは切られる中で、政策評価はどのように仕分け人が評価したかということ、実は抜本的機能強化となった。これが何を意味するかということ、政策評価は必要である。このことが改めて再確認された。それをより良いものにするためには納得してもらおう。そのためには何が必要かについて今日はお話させていただいた。時間的に課題を十分説明しきれなく申し訳ないと思うが、私の話が、皆さんが仕事をする上で、ひいては、国、地域の住民のため、行政をよりよいものにするにお役に立つことができればと思う。