

## 政策評価に関する統一研修（地方研修）仙台会場講演概要

平成 27 年 2 月 4 日開催

講義名：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

講義時間：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を考えるとき、評価結果はどうあるべきかについて考えてみたいと思う。その前に講義を行い、後半はお手元にある問題をこなしていただき、評価書の在り方について考えてもらう。

最初に演習をお願いしたい。

まず問 5 は、何らかの価値判断をしている。価値判断の内容について皆さんで考えていただきたい。

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。「苦しいといながらも以前より良くなった。」といえそう（調査はインターネットで 500 人のサラリーマンを対象に調査）。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

→ この文章でアップしたという数値は合っているが、ダウンの数値の方が大きいのではないかと。昇給があったかどうかについても聞いているがそれとの関係がわからない。

講師

ありがとうございます。まず 1 つこういう問題を出すということは内容的にいいというよりは、考えさせられることがあるのではないかと思います。まず 1 つ目として評価結果が「苦しいと言いながら以前より良くなったと判断している」と言いながら全体的に 8.6%ダウンし、8.2%がアップしている。これで以前より良くなったと言えるのか疑問。まずこれが 1 つ目としてある。このようにある 1 つの情報だけを信じて書かれている。皆さんもアンケートを取るときにサラリーマン 500 人にインターネットで調査し、この 500 人がサラリーマンを代表するのにしっかり合っているのか、男性ばかりではないか、女性は多いか少ないか、年齢的にどうなのか。皆さんが町民・住民に調査をしようとしたら、我々の町は男性がこれくらいで、女性がこれくらい、年齢層は高齢者、学生がこれくらい、それに合わせた母集団に合わせた割合で調査をする方々に対して質問事項を投げないと偏ってしまう。一定の人だけに調査して、それが町を代表するとはならない。ここでは、2 点。まず表の出方がおかしい。ダウンが多いのにアップと言えるのか。もしくは、500 人インターネットで調査したがこの 500 人がサラリーマンを代表

するかというところに問題はないかということになる。

いかなる情報があってもその情報は皆さんの解釈次第でどうにでも書けないことはない。悪意があろうがなかろうが、政策評価、行政評価を直接やって評価結果報告書を書いているか、あの評価結果報告書は本当に事実をとらまえた上でのことなのかということが疑問としてある。それを直接国民や住民に伝えることが正しいことなのかどうかは今から話すことの重要な点である。

## 1 政策評価の目的

→ 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。

制度設計から考えていく。制度の目的は

- ・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。

今回は、国民に対して説明責任を果たす、ことにある。

## 2 説明責任—アカウンタビリティとは何か

→ アカウンタビリティとは、20年くらい前に行政の世界に入ってきた言葉。20数年前から行政改革、高度経済成長が終焉を迎えた。右肩上がりですべてが自治体も国も資金をつぎ込んでいたが、予算が少なくなり、有効に使わなければならない。無駄遣いはやめようということで評価の必要が出る。そのとき無駄遣いしているかいないかのときに使われた言葉であり、無駄遣いしているかいないかを市民に対して説明しているか、そのときに使われて説明責任をきちんと果たしているのかの言葉がでてきた。端的に言えば説明責任は会計からきた。住民から預かったお金を誠実にちゃんと果たしたことを会計に報告するという意味。アカウントから派生してアカウンタビリティ・説明責任を果たすことになった。自分が預かり、会計課に集まったお金をしっかり使ったことを説明する。無駄遣いがないか、効果があるかどうか、民間は儲かるか儲からないかの会社の価値判断が全てで代わりたいはお金ということになる。しかし、行政の世界の中では、お金だけで価値判断生まれるか、例えば教育、福祉を価値判断できるかこれは難しい。

→ 会計情報以外にも自分達がやっていることに意味があるかや、政策的に効果があるかが問われる。行政はアカウンタビリティについては、会計以外でも頭の中で浮かんでくることで説明するしかなかった。予算・決算では、例えば決算委員会で成果の報告書を予算書と一緒に出す。そこでいう成果は何か。この事業に幾ら使ったかしか書いていない。そういう時代だった。しかし、効率性・有効性を行政の活動の中で求めるのはあたりまえになり、ますます着目されるようになり会計情報に対して業績情報や成果情報を出すのが説明責任に付加されてきた。会計責任に付加されて説明責任となった。税金を有効活用しているかどうか説明する。住民から預かったお金について報告する。当たり前のこと

を言われている。その中で政策評価・行政評価は、その中でどう考えたらいいかということ、その手段として国や各自治体が導入したものである。自分達の活動の自己改善・反省、評価という意味もあるが、一方でそうした意味のあることを理解してほしい。

### 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

→ 国が評価書のフォーマットが統一されていないので、24年度標準様式の導入し、26年度に統一性・一覧性の確保の取組をした。国としては説明責任を果たすための分かりやすい指標を作るための努力はしてきている。

#### (2) 国民誰もが理解し、納得するためには、何が必要か

→ 実務で考える上において、国民・県民に対して、どういう評価の結果を考えなければいけないかということを考えると、政策評価法では第1条で客観的かつ厳格な実施を推進し・・・とあり、第3条では、客観的かつ厳格な実施の確保を図るため・・・とある。法律はもちろん評価結果に求められているのは合理性と客観性が求められる。実務に携わる皆さんは、評価結果を作成する立場におかれた場合は、常にここを頭に入れてやらなければいけない。

### 4 客観性、合理性

・客観性は皆が読んで納得するものであり、合理性は皆が納得する理にかなったやり方をしていることである。誰が見ても理解でき納得できるような内容になっていることが求められる。

#### (1) 客観性

<評価結果の留意点は何か>

・指標は目標を適切に反映したものになっているか

→ 町の失業率を下げるため補助金を別途準備した事業や政策があった場合。目標は失業率を下げる。指標はできる。数値指標ができる。しかし、教育や福祉の話はなかなかそう簡単にはいかない。小学校6年間勉強した成果を指標で出ささいと言われてもなかなか難しい。難しいのではあるが目標にあった指標があれば客観的となる。

・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ないか

→ 先ほどの事例を見ると先ほどの話でもあったようにダウンしている数値として8.6%があるのにどうしてその数値を使わないかということになる。都合の良いものしか使いたくない。良い結果が現れている情報だけを用いて評価していないかということである。

・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

→ 後ほどの演習でなるほどと思っただけだと思うが、指標の動きなどに基づき客観的に判断しているか。自分勝手に数字の解釈していないかということである。

→ そういうことが評価の客観性を考える上で重要になってくる。

## (2) 合理性

<評価の手法がしっかりしたものになっているか>

・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

500人のサラリーマンを抽出したときに、この500人は正しい母集団から抽出されていると言えるのか、Aという町の人口構成比をしっかりと把握した上で500人を抽出しているかという代表性の問題がある。

→ 調査票（アンケート）の設計→誘導的な質問を避ける

アンケートでもやり方でパーセントテージが変わる。なぜこんなに違うのか。アンケートの質問項目を○、×、△を選ぶときに○に近い△、×に近い△の質問が書いてあり、質問項目により、良い方にもっていくか悪い方にもっていくかはやろうと思えば誘導できる。こうした誘導的な質問になっていないかに留意する。

・正しい方法論に基づいて評価が行われているか

→ 正しい手法は選択しているが技術的にしっかりした手法を活用しているかということがある。現実の評価では使うことはないかもしれないが、大規模公共事業で使う費用便益分析。この手法を導入したところで誤ってはいけない。誤りとは便益を2重計上するなどしていないか、簡単に説明すると例えば様々な人たちに利益・便益があるとき、その便益の対象として、〇〇県ならこの高速道路を作るとこれだけのメリットがある。この高速道路を作るとトラック業者はこれだけの便益がある。すると〇〇県にいるトラック業者の方々はどうちらにも入り、2重計上になる。そういうのを避けて下さいということである。

## (3) 因果関係と相関関係を混同しない。

<評価結果を考える上で論理性をしっかり考える>

・論理性は、単純に言えば政策をすれば県民・市民の生活が良くなる、悪くなる、すなわち何かをすれば何かが変わる関係。これを共変関係という。

<相関関係> 要素AとBの間に共変関係が見られる関係で次のように整理される。

① 偶然の一致→ A町で補助金事業した。失業率下がりました。実はそれはたまたまであり、日本全体の景気が良くなったからよくなったのであり、補助事業をしたからとは言えないかも知れない。日本経済が良くなったのと関係して事業が良くなった部分とは別に捉える必要がでてくる。

② 因果関係→ この施策をしたら国民や県民の生活が良くなるのが理想。

③ 因果関係の逆転

→ Aの市で10の地区がある。このグラフは何を示しているかというとして立て看板の数が多いい地区を縦軸として、交通事故の関係を横軸にしている。これを見れば立て看板をたくさん立てれば立てるほど地区の交通事故の数が少ないと一

見見える。しかし、因果関係として考えれば立て看板を増やせば交通事故の件数が減るのか。実際には各地区いずれも交通事故の数は以前も同じならば立て看板は効果があるということになるが、そもそもA地区は交通事故が少なくJ地区は事故が多かった場合、交通事故の少ないところに立て看板を多くし、交通事故の多いところに立て看板を少なく設置したらそれでも評価できることになる。立て看板の数が交通事故に影響を与えているのではなく交通事故の数から立て看板の設置の数を決めることも悪意的には可能となる。そんなことが因果関係の逆転であると考えてもらえばよい。

- ④ 比例関係→ 賃金が上がると物価が上がり、もうかればまた賃金が上がる。インフレの話などが考えられる。
- ⑤ 第3の要素が媒介→ 政策がやっていることがダイレクトに指標に反映しないが何らかのインパクトを与えてこちらを反映させることがある。残業時間が増える→ご飯を食べる時間がない→体重が減る。残業が直接体重に影響を与えた訳ではないが残業が食べる量に間接的に影響を与えている。評価結果を考える上で流れとして頭に入れなければならない。
- ⑥ 見せかけの相関（疑似相関）→ 年収と血圧の関係を見て、年収が上がれば血圧が上がる関係が数値で出たとして、それに因果関係があるかと言えばそうではない。年をとれば年収も上がり、血圧も上がる。年との因果関係は両方ともあるが、年収と血圧の関係はあるようには見えても実際には関係ない。こういうことがあるので自分たちのやっていることに見せかけの関係があるのかについては留意する必要がある。

→ 大事なことは皆さんが評価結果を作る、読む場合、住民に説明する場合、評価結果はより皆さんにわかってもらうために客観性、合理性が必要であるということに留意する必要がある。

→ 論理性、事業をした結果出てきた政策効果については、その因果関係を常に考えて評価結果を作成することが必要である。偶然の一致では納得しない。常にそのことを頭に置いて評価に取り組んでもらいたい。

→ 客観性、合理性、論理性に着目して次の演習を行ってもらいたい。

→ 演習ではどういう点で客観性、合理性、論理性が担保されていないのかに留意して取り組んでもらいたい。

### 【演習課題】

評価結果が客観性、合理性、論理性を担保しているか。そこにフォーカスして問1、問2を解いてください。

#### 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%をめざす。

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（B氏）

→ まず思ったのがなぜ平成22年度末時点で見ているのか疑問、23年度、24年度は下がっている。それから交付実績額と事業化率の因果関係が分からない。

講師

→ ありがとうございます。今の話だと下がっていく事業化率があるので、結論との因果関係がよくわからない。課題1は今言ったとおりで分かりやすい。目標は事業化率40%。評価結果を読むと40%に及ばないものの堅調に推移しているので目標をほぼ達成しているとしている。どう捉えるかというところ、下がっている、堅調に下がっている。目標値を40%に掲げているが40%に及ばないものの達成しているとしているが論理的にどうかということがある。

<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、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（C氏）

→ 80%前後で推移しているというのがそれで制度の目的を果たしていると評価していいのか分からない。

講師

→ 80%前後で推移しているのに疑問があるということですね。ありがとうございます

ざいます。ここでは、おっしゃった通り目標 100%にもかかわらず 80%で推移しているがそれで果たしていると言えるのかが1つ。また、この場合、評価結果に指定医療機関数が増えているのをプラスの情報としてあげているが、指定医療機関は指標として取りあげられていない。病床数はあがっているが、機関数はあがっていないにもかかわらず、これを結果で述べていることをどう解釈していいか、良い情報があったから取りあげたのかと考えられる。そこはより詳しく説明する必要がある。

### <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。

#### 講師

→ 時間もあるので私の方から説明します。簡単に言えばわかりにくい。合っているのか間違っているのかわかりにくい。内容が規範的で、やるべきことをやっているから効果があるような評価情報となっている。例えば国際社会の関心も高い、引き続き実施していくことが重要であると書いているがこれは評価結果をメインとして書くものとしてはどうなのかというところがある。しっかりうまくいったかどうかの評価結果をここで述べなければならぬ。もちろん事業の進捗状況でマニュアルを作成して効果があった、日本独自の貢献として意味があったと書いているがこの文書をもって評価され、効果があったと言えるか難しい。情報として不十分。

#### 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件の再就業を斡旋した。

#### 講師

→ 内容は、ライフステージに応じた女性医師の数を増やそうということで、女性の就業はM字型といわれ、結婚し子育てなどでいったん仕事から離れる。その後子育てが落ち着いたら再就職する。年齢を横軸に就業者数を縦軸にすればM字になると言われていて、そのM字型をなくそうという政策課題があり、これはその一環だと思う。雇用形態を含めてそこを弾力的にしようということだと思うが、このような就労支援を行う事業である。これが文書で書

かれていて、その評価結果で何が問題かということになるが、まず1つは指標は、就業した医者の数、単に女性の医師が増えていくということはライフステージに応じて行った取組とどう関係するのかということがある。この取組は医者の絶対数を増やすために行っている支援ではないということで、指標としてこれでよいのかということの問題がある。次に評価結果は実際何が行われていたかということと就業支援施設を設立し、23年度末までに8件の再就業を斡旋したということであるが、これで目標の達成に向けて進展があったと評価できるのか。目標が分からないので評価できるかどうか分からないが、数的に8件というのはどうか。この評価結果は客観性の問題、解釈の問題がある。

→ 問題は客観性があるか、論理性があるか、合理的かどうかについて最低限この3つを評価結果にはしっかり解釈した上で書くことが必要である。

→ 次に問いは合理性に近い話となる。因果関係があるのかどうかの話にも着目する点です。

#### 問6

警察が車輪止め取付による駐車違反取り締まり規制について、施行前の9日と19日に駐車違反台数を調べた結果、減少した。

#### 回答（E氏）

→ まず、9日と19日で比較して60%減少したとなっているが、駐車違反だと曜日によっても違うと思うので本当に単純にこの日とこの日を比べるだけで減ったと言いきってしまっているのか疑問

#### 講師

→ ありがとうございます。まさしく今の中に回答があります。要はここで何がいえるか。駐車違反のために何かを導入した。その効果を測るために、9日と19日を比較した。確かに数は減ったが、本当に効果があったか。まず1つは曜日について、平日と休日で比較して意味があるのか。一般的に休日の方が駐車は多い。次は天候について、晴れの日と雨の日と比較して意味があるのか。因果関係として、相関関係は確実に見られるが、本当に因果関係があるのか。この比較だけで因果関係があると言えるのか。曜日という外部要因、天気という外部要因を考えると逆に言うと政策要因であるより、外部要因によって減ったとなるのではないか。論理性・客観性・合理性の前にあり得るのは政策を講じる上で問題として一番やっかいな外部要因。いくら政策を一生懸命やってもその他の様々な要因、自治体がお金を投じて政策をするが、その政策で全てをコントロールできるのか。単純には自分に合うものがあったから行うこともあるので、特にこれが見せかけの相関のような様々な外部要因がある場合が往々にしてある。ほとんど外部要因があることから政

策評価、行政評価を測定したり、評価するのは難しい。評価の担当者はそれで悩んでいる。評価の担当者はAという町の経済活動に50万円使い失業率が下がったときに、たかが50万の事業で影響があるのか。いくら自分の町の人口が1万人でもたった50万円の事業でコントロールできるのかということがある。また、一方では町から見れば50万円捻出するだけでもそんなに簡単な話ではないということがある。自分達の活動がどれだけ成果を上げているかになると政策のパワーを考えて、かなり外部要因により影響を与えられているのではないかと多い。ここでは書かれていないが政策を講じていく中には様々な外部要因があるということでそれを無視することはできない。したがって、評価結果を書くなら外部要因を無視して書いても説得力がない。一生懸命こういういい教育をしました。だから成績上がりました。塾に行っている。塾にも行って無いにもかかわらず成績が上がれば、政策は正しかったと言える。説得力は高まる。逆にこの子は塾に行っていると書いてあれば塾のせいだと想定される。

→ 人が見て分かるような評価結果を書こうとするときには以上のようなことを念頭において取り組んでほしい。