

## 政策評価に関する統一研修（地方研修）盛岡会場講演概要

平成 27 年 2 月 13 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

政策評価についてお話しする。政策評価は事業仕分けの対象にもなった。そのときは事業を廃止・見直しなど切ることが主な目的。しかし、そういった中で政策評価は逆の結論、抜本的な機能強化となった。間違いなく必要な取組。しかし、午前中のお話でもあったように疑問点、本当に役に立っているのか。解決すべき問題・課題がある。国民にとって分かりやすい評価書の作成を目指してのテーマで講義をし、後半は演習という形でお話・説明をさせていただく。

### 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」が重要になってくる。

→ 説明責任という言葉を書かない日はないと思う。

### 2. 説明責任とは何か—アカウントビリティ＝説明責任？

→ 行政の住民に対するアカウントビリティ、すなわち説明責任とは。こういう使われ方をする。アカウントビリティ＝説明責任と思われている。しかし、厳密にいうと間違い。そもそもアカウントビリティは説明責任ではない。元々は会計責任である。アカウントビリティの中のアカウントは、銀行の口座、勘定会計のこと。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。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。アカウントビリティ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、歳入歳出だけだった。

企業会計方式が導入されてきて、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、帳簿の種類が増えてきた。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。

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。

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変わった。

(3) 説明責任＝説明、理解、そして納得へ

→ 説明責任は会計責任で帳簿を見せれば済んだ。量的拡大、質的拡大され説明することが求められるようになった。説明すれば済むのかというとそうではない。実はそもそも論、原則論から言えば、政策評価は誰がやるべきかということ皆さん方行政ではない。今の政策評価は、行政が自分でやったことを自分で評価する。内部評価・自己点検評価が基本。P D C AのP＝企画立案は誰がやるかと言えば、最終的には議会で決める。政策は議会が作る。D＝行政が執行する。執行した結果を評価するのは主権者である国民、住民がやるものである。しかし、今の政策評価は行政が自分で行う。なぜかということ行政は複雑・多岐なので、情報もない住民の手には負えない。担当者のところには情報が集まってくる行政が評価することになる。しかし皆さんが評価す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・住民がやるべきもの。行政が執行したものを民意としてフィードバックする。そこに国民に対して、説明する責任があり説明責任が生じる。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。ここで初めて皆さんが国民の代わりに評価したといえる。説明責任は単に説明するだけでなく理解して納得してもらうことが必要になる。

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と言われていた。問題点の1つに各省の評価書のフォーマットがバラバラ、評価結果もバラバラ。横並びで見られない。

→ 評価書のフォーマットについては標準様式が導入され、評価結果については統一性・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取組。これは、国がやったものだが、これで充分ではない。分かりやすく理解してもらうための取組も必要。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

→ 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。目標が達成されたかは指標を基に評価する。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

→ 良い結果、良い指標のみを見て評価をしたいのは人情だが、評価においては良い指標も悪い指標も公平に評価しなければならない。本当にそうになっているか。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。

・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

→ 評価は指標の動きに基づいて行われたか。

→ 客観性という言葉は第三者性ともいう。赤の他人が見ても本当に納得できるか。

##### (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。)

例えば住民や利用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。調査対象全てに対して調査をしたら莫大な数になる。実際は母集団から一部の標本を抽出する。標本を対象に調査を行う。標本抽出は無作為抽出 (ランダム・サンプリング) されているか。無作為抽出が何故重要かというと、不偏性、代表性。標本は母集団の一部だが偏っていない。母集団の特性を偏らないで表しているといえる。また、代表性。標本は母集団の一部にすぎないが母集団を代表する存在といえる。母集団から標本を抽出する場合無作為抽出で行われているか。

→ 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。そこから得られた結果は信頼がおけない。

・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手法の1つに積み上げ法が

あるが、どのようなコストがあるか、どのような便益がもたらされるのか積み上げるとき、時々みられる問題点として便益の2重計上、どうしても便益は多く見せたいので良く見ると名前は違うが同じ便益が計上されていることがある。

→ 合理性は科学性。科学的な手法に基づいて評価が行われているか。科学的な手法とは学問的な合理的な裏付けがあること。

### (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もたらされたという因果関係を特定する。因果関係と相関関係を混同する場合が見られる。相関関係は要素Aと要素Bの2つの要素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のを相関関係という。相関関係は非常に要件がゆるい。曖昧。

→ 因果関係は要件が非常に厳格。この政策を行ったからこの成果がもたらされたという因果関係を特定するのが重要。因果関係は要素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

→ Bに影響を与えるCとかDの影響を排除しても固定してもBの変化を引き起こすのはAだけ。数学の成績と物理の成績は相関がある。数学ができる子は物理ができる。数学苦手な子は物理も苦手。因果関係とは言えない。因果関係の場合は先にどちらかができるから後で何かができる。その他の要素を固定しても物理の成績に影響を与えているのは数学の成績だけとは言えない。

<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：要素Aと火災現場：要素B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この男があるところに常に火事がある。（共変関係）②この男が先に現れてから後で火事が起こる。（時間的先行関係）③他の要素の変化を固定しても、A、B間に共変関係が存在、天候・季節・時間・場所がどうであろうとこの男が現れたら必ず火事になる。この男と火災現場の関係を因果関係で捉えると、この男は、どういう人か、どなたかおわかりになる方はおられるか。

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。

A→消防士

A→マスコミ

A→野次馬

A→火事場整理のお巡りさん

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。

- ◆ 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、縦軸に年収を採る。血圧と年収の間に関係がある。血圧が高い人ほど年収も高い。血圧が低い人は年収も低い。 $r$ は相関係数。データでみると関係がある。血圧と年収の間に関係があるといえるか。本当に関係があるわけではない。現実には血圧と年収の2つが関係あるわけではなく、年齢と年収の間に関係がある。年功序列賃金で年齢が上がる→給料が上がる、年齢が上がる→血圧が高くなる。年齢と年収、年齢と血圧の間に関係がある。結果、データ上では年収と血圧の間にも関係が表れてしまう。こうした関係を見せかけの相関関係という。同じ30才の人で血圧と年収の関係、同じ50才の人で血圧と年収の関係を見ると関係はない。見せかけの相関。年収と血圧はともに年齢によって引き起こされる。結果、年収と血圧の間に関係があるようにみえる。

まとめ

- ◆ 政策評価の目的の1つに説明責任がある。なぜ説明責任が重要なのか、そもそも論・原則論からすると評価するのは本来国民・住民が行うべきもの。行政が複雑化してくると住民の手には負えない。国民・住民にはデータ・情報がないので行政が評価を行う。あくまで内部評価は国民・住民の代わりに行う。そこで国民・住民に説明する。説明責任は説明して、理解してもらおう取組は進んでいる。評価書のフォーマットを統一化する。評価の方法を標準化する、分かりやすくする、理解してもらおう取組は進んでいる。納得してもらおうために必要なのは、客観性と合理性。客観的と言えるか。第三者性、誰がみても納得できる内容か。また合理性、科学的・学問的な裏付けがある方法論に基づいて評価を行っているかが重要になる。

ここから演習に入りたいと思う。客観的、合理的な評価はどういった評価かについて着目して解いていただきたい。

### 【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、実際のものを参考に作成した架空の事例である。

#### 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）

→ 指標の中で特許の関係だけの指標が多いので指標の中の事業化率以外の4つの指標があるが、特許関係の指標に偏っているかと思う。それ以外の指標は事業によって売上がどうかなどの指標も必要なのかと思った。

講師

→ なるほど、そのとおりである。しかしここで言いたいのは実はもっと単純なところで、評価結果で幾つか指標がある中で事業化率を基に評価している。評価結果はどう書いているかというところを見ると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と考えられると評価している。しかし、指標の推移を見るとどうか。事業化率はどうなっているかというところを見ると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%。直近5か年度で1回も目標値の40%に達成していない。直近に近づくほど事業化率の数字・実績は下がってきている。にもかかわらず、評価結果はどう評価しているかというところを見ると堅調に推移している。目標はほぼ達成している。果たしてこれで客観的といえるか。指標の動きに基づいて客観的に評価していると言えるか。言えない。国民の立場で見て納得できるか。そう言えないことになる。

#### <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）

→ 評価の結果のところは定点医療機関の充足率のところでも80%前後で推移

している。制度の目的を果たしているという評価であれば目標値が「100%」なのでこの目標が正しいのかどうなのかというところで気になったのと指定医療機関数は理解の深まりにより着実に増加しているという評価結果だが、目標値は少数1,900が目標になっているのでそちらに触れた評価ではないのかなと考えた。

講師

→ そのとおり。特に2番の定点医療機関の全国充足率は目標値は「100%」。評価結果は徐々に上昇しているとしているが、これに対し直近5年度をみると80%前後で推移している。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。これでは、客観性で問題。指標の動きに基づいて客観的に評価しているか。国民の立場で見て納得できるか。これでは納得できない。

#### <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

→ 評価の現場で言われるのがなぜ定量指標なのか。行政は複雑。数値化できるものではない。数値に対するアレルギーがある。しかし、この課題③この評価シートは数値を使わないとこうなる。非常に曖昧。説得力がない。これを見ると定量指標の重要性がわかる。客観性の観点から何が問題かという良い事例しか取り上げていない。間違いなく悪い事例もある。良い事例も悪い事例も公平に評価しないと公平、公正な評価といえない。客観性の観点で問題のある評価になっている。

#### 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。

回答(C者)

→ 終戦記念日に行った調査の方は終戦記念日当日に行っているが12月8日の方は、事前に調査を行っているということかなと思った。

講師 → もっと単純なところで、他にはないか。

講師

→ この事例はデータの信頼性の問題。これは、厳密には政策評価ではあ

りません。マスコミが行った若者の意識調査。そもそも東京渋谷の 50 人が若者を代表しているといえるか。代表性の問題。特に 12 月 5、6 日が平日だとどうか。平日、渋谷の繁華街をうろうろしている 10 代をつかまえて、若者を代表していると言えるか。さらに 10 代は非常に幅広い。10 歳なら小学校 4、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のか。データの信頼性の観点から問題がある。

問 6 を見てください。評価に問題はないか。考えられる課題と問題点を考えてほしい。

回答 → 駐車違反に車止めを設置するようになった。駐車違反に車止めが使えるようになった。どうなったか。法律改正前の 9 月 9 日には 475 台だったが、改正後、調べてみたら駐車違反 163 台になっていた。車止めを設置したことによって駐車違反が減った。評価ではないが、この政策はこういった成果をもたらした。駐車違反に有効と評価している。車止めの設置によって駐車違反も減った。この 2 つの間に因果関係が存在すると評価している。有効な政策だ。しかし、問題はないか。因果関係は非常に難しい。こういった事例がある。回答は今お配りした中にあるが、まず 5 月 9 日と 5 月 19 日で曜日が違う。例えば 5 月 9 日は日曜日。19 日は平日。日曜日は人手が多く駐車違反が多い。平日は人手が少ない。駐車違反が少ない。本当に取り締まりに車止めを使うようになり駐車違反が少なくなったといえるか。また、こうだとどうか、9 日は良い天気で人出が多い。19 日は大雨で人出が少ない。この可能性もある。本当に車止めを設置したことにより駐車違反が減ったといえるか。要素 A と要素 B の間で因果関係が存在するか。少なくともこのデータからは言えない。因果関係を特定するのは難しい事例。

→ 政策評価は間違いなく必要。それをいかにより良いものにするかは依然と課題、問題点も多い。いかに納得してもらうか、そのためには何が必要か。評価の内容、やり方に関わってくる。納得してもらうには評価をやる側が鍵になる。政策評価は大変だが、しかし、間違いなく必要。よりよい行政にするために、政策評価が機能するように、私の話が皆さんが仕事をする上でお役に立つことができればと幸いである。