

平成27年度 政策評価に関する統一研修(金沢会場)

「アカウンタブル(伝わる)」な政策評価に向けた 評価実務について ～論理的な評価シートの作成に向けた留意点～

平成27年10月2日

北海道大学公共政策大学院 非常勤講師・研究員
(株)富士通総研 経済研究所 主任研究員

蛸子 准吏(EBIKO,Hitoshi)

ebiko.hitoshi@jp.fujitsu.com

1 公共経営とアカウンタビリティの関係の変化

- 政策評価の導入経緯
- 公共経営とは
- 公共経営における参加と総合性

政策評価の導入経緯①

■ 政策評価の原点：

総務省政策評価の手法等に関する研究会『政策評価制度の在り方に関する最終報告』（2000年12月）

■ 背景

- 財政赤字の増大と公的支出の縮減要請
- 橋本行革：行政改革会議：政策評価制度の導入を決定
- 「PDCAのマネジメントサイクルの確立」の概念を法定：国家行政組織法等の改正
→ 行政評価法の制定を検討。ガイドライン具現化

■ 政策評価の在り方

- 1 国民に対する行政の説明責任（アカウンタビリティ）の徹底：
情報の非対称性の解消／監視／議論喚起
- 2 国民本位の効率的で質の高い行政の実現：
コスト削減／利用者の観点／学習と蓄積／政策の質向上
- 3 国民的視点に立った成果重視の行政への転換：
アウトプットとアウトカム／意識改革

政策評価の導入経緯②

■ 政策評価の方法

• 1 政策評価の概念:

政策のマネジメントサイクルの中で制度化された、政策の効果を「客観的」に評価する活動

「行政評価等」:「政策評価」と「政策評価を除く行政評価・監視」の両者を併せた概念

• 2 政策評価の対象範囲:

政策一施策一事務事業の体系的整理

目的と手段の関係を踏まえ、評価の内容に応じて対象を決定

• 3 政策評価の実施主体:総務省、各省庁等の役割

• 4 政策評価の時点:

事前／事中／事後

• 5 政策評価の観点等:

必要性:国民や社会に必要か／上位の目的に照らして妥当か／行政が担うことが妥当か

効率性:コスト・ベネフィットの確保／最適な手段の選択

有効性:政策の実施により期待される効果が得られるか、又は実際に得られているか

公平性:受益や費用負担に偏りはないか

優先性:他の政策より優先的に実施すべきか

公共経営とは①: 行政管理・行政経営・地域経営の位置付け

■意思決定と作業の関係

公共経営

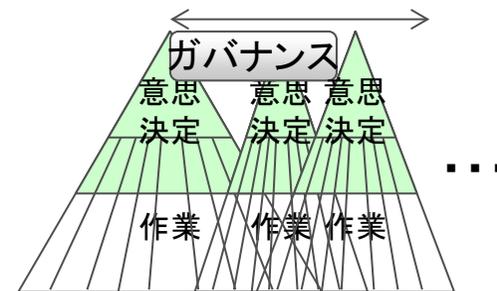
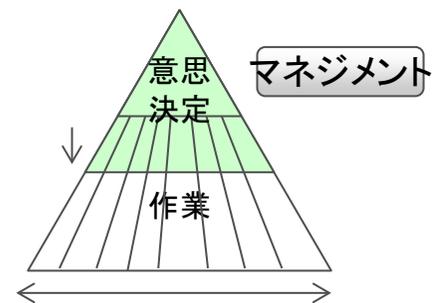
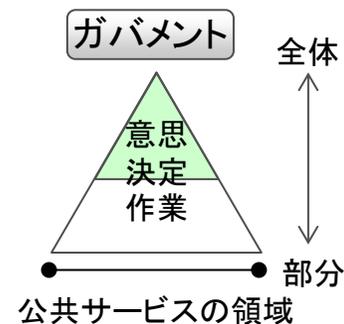
「行政管理」: 作業の統制
・適正性(基準の遵守)
・継続性

+

「行政経営」: 組織における意思決定システムの確立
NPM型改革 資源の有効活用、リスクの極小化
・効率性
・説明責任

+

「地域経営」: **合意**形成システムの確立
・総合性
・参加
} 政策形成



管理科学

行動科学

公共経営とは②：NPM型改革とその影響①

■ NPM (New Public Management) とは

■ 基本的な考え方(「公共」の「担い手」の見直し)

- 小さな政府
- 官から民へ
- 顧客主義

■ 取組みの特徴

- 活動(プロセス)重視
- 可視化(定量化)
- 個別最適
- 外部化(労働力:指定者管理制度、外部委託 企画力:コンセッション 財政力:PFI)

■ 隠された前提

- 市場機能(競争原理)
- 評価(チェック)
- 官僚制

公共経営とは③：NPM型改革とその影響②

■NPMの副作用

■行政一般

- 行政サービスの品質低下とコストアップ
- 業務ノウハウの喪失
- 官民の分離(主体＝労働力?)
- 官製ワーキングプア

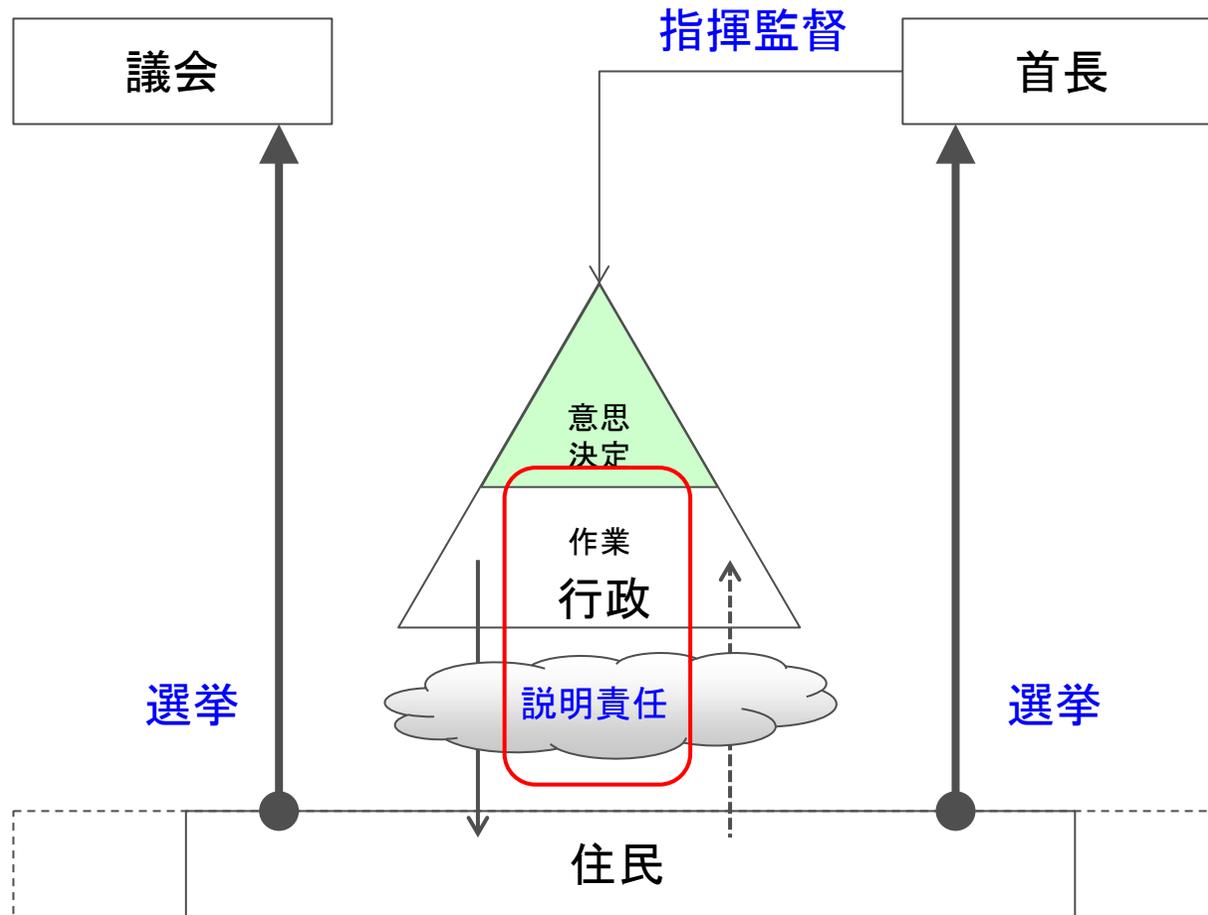
■行政評価

- 定量的成果(コスト)への偏重
- 事業のサイロ化(個別最適化)
- 「顧客」主義の膨張(住民満足度?)
- 文書の膨張
- 職員の萎縮(公僕?)

PDCA 監視 コスト削減 利用者の視点 アウトプットとアウトカム 意識改革、、、

公共経営における参加と総合性①: 行政経営における住民参加

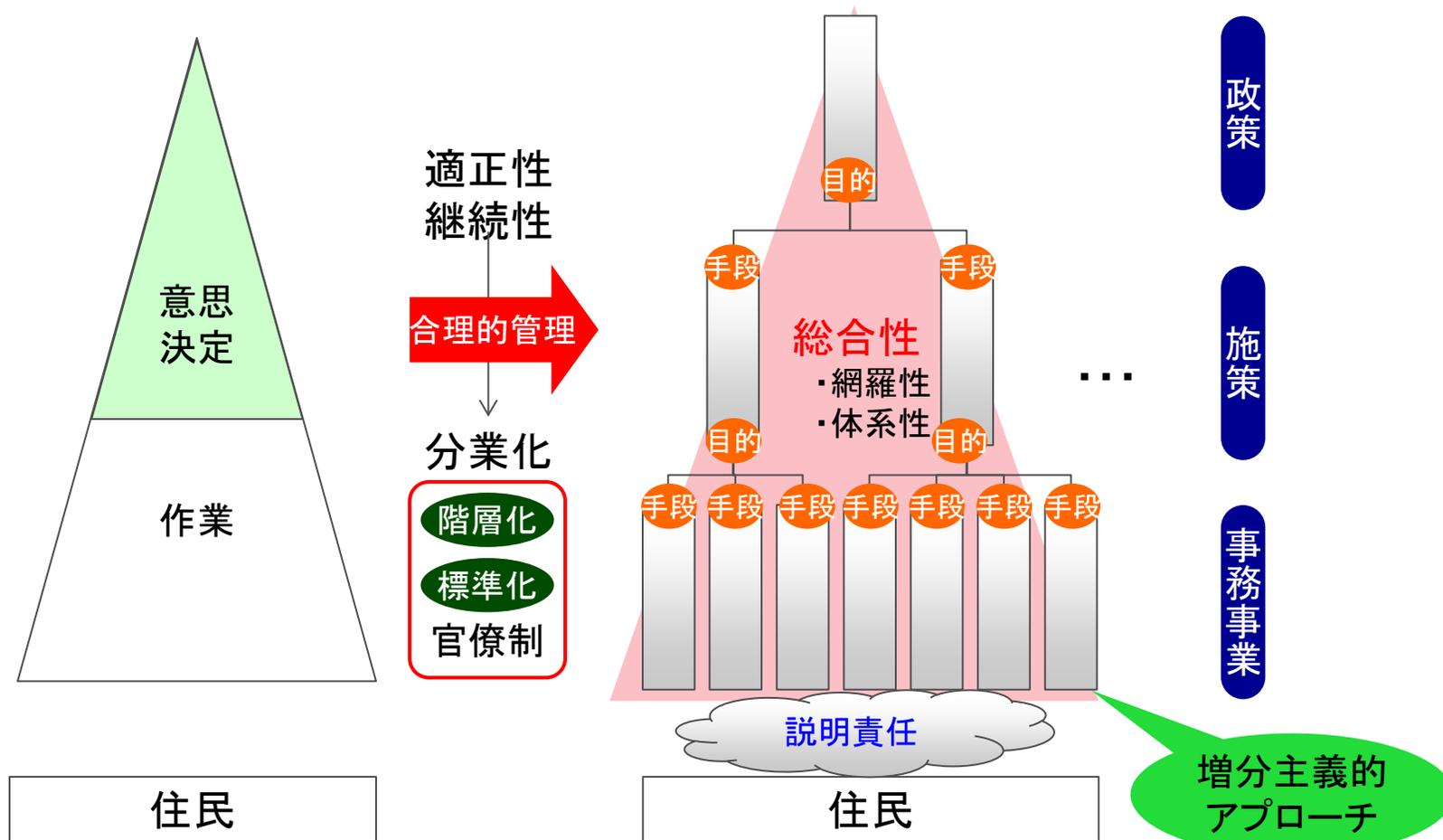
■「間接的」「直接的」な参加手段と、「顧客」としての住民



(出典)磯崎初仁・金井利之・伊藤正次『ホーンブック地方自治』に一部加筆

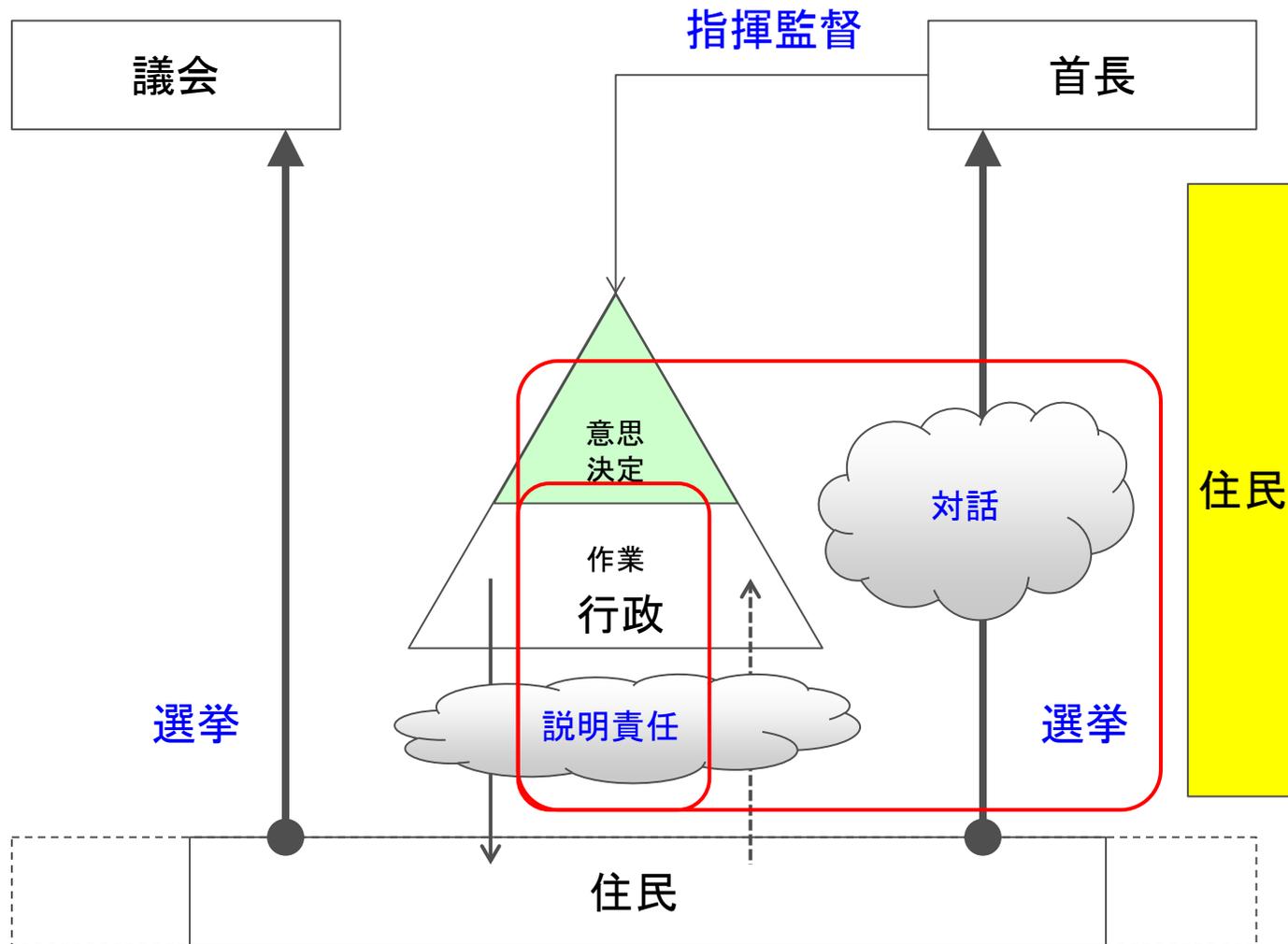
公共経営における参加と総合性②: 行政経営における総合性

■ 総合性強化＝顧客ニーズへの対応→行政サービスの拡充→合理的管理(官僚制)の強化



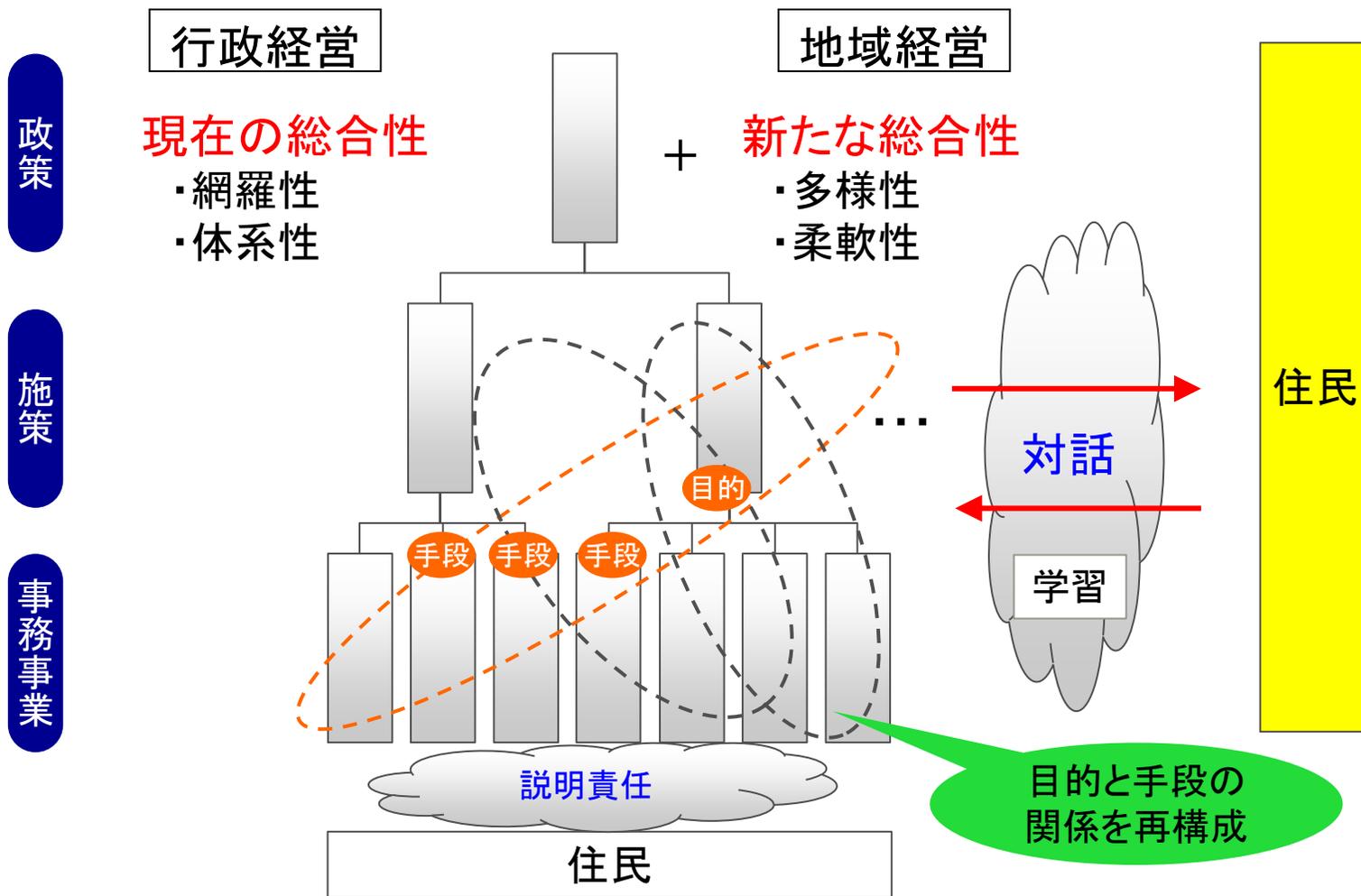
公共経営における参加と総合性③: 地域経営と住民参加

■「顧客(受動的主体)」から「パートナー(能動的主体)」へ



公共経営における参加と総合性④: 地域経営における総合性

■ 総合性強化 = 変化への対応力強化 → 政策形成力の強化 → 公共政策の担い手の拡充



2 公共政策モデルと政策評価の関係

- 公共政策とは何か
- 2つの公共政策モデル
- 政策評価モデル

公共政策とは何か①: 定義の確認

■ 公共的問題とは

- 問題: 理想と現実とのギャップ
- 私的問題: (問題解決に向けた) 自らの活動が外部に与える影響が限定されたもの
- 公共的問題: 様々な主体による活動が外部に与える影響が大きく、コントロールが必要だと思えるほど重大であるもの
 - 判断基準: 住民が「公共問題」であると認知するかどうか

■ 政策とは

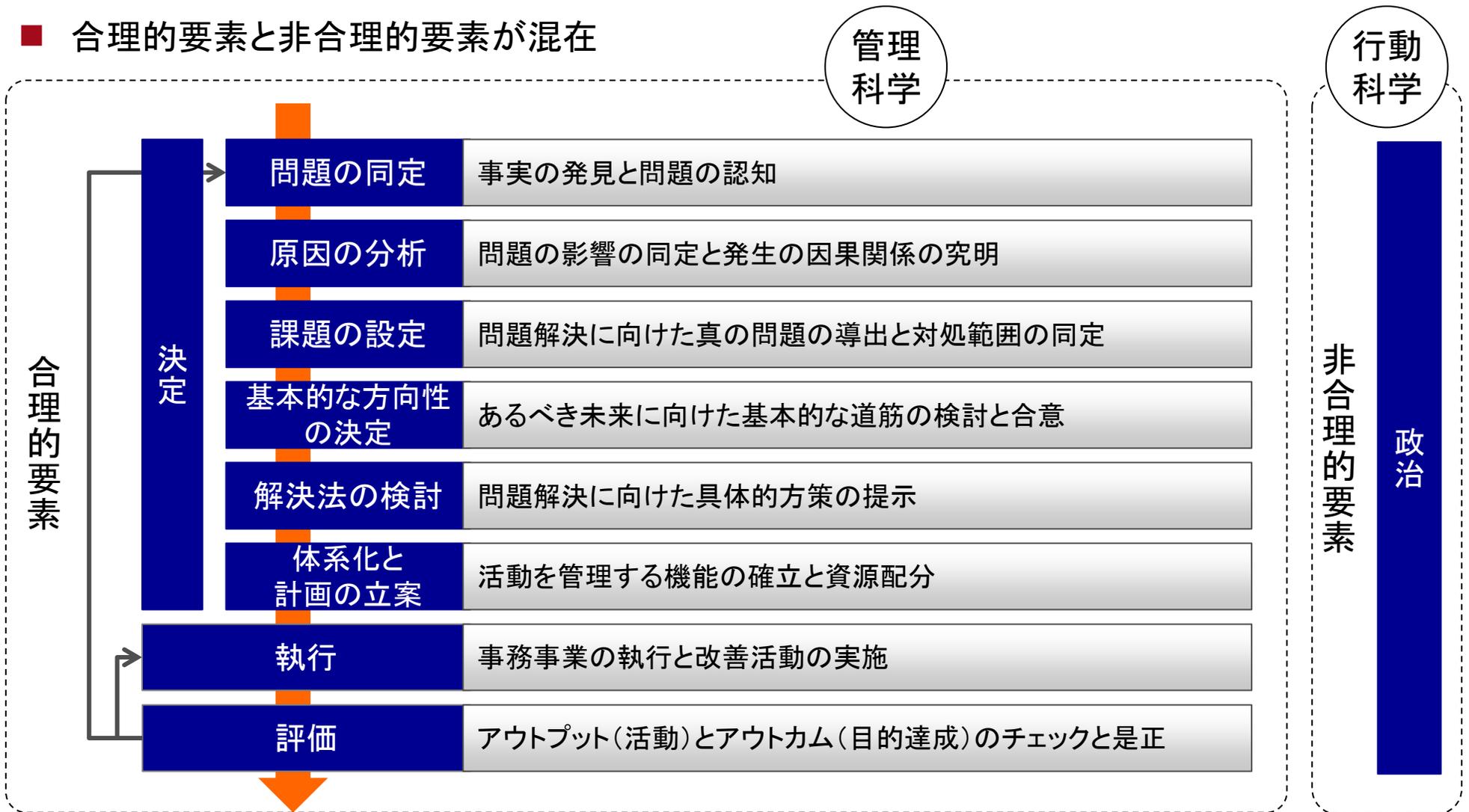
- 政策: 問題解決のための基本方針と、その方針に沿って採用される解決手段の体系
- 政策の範囲は?
 - (政策として) 決定した内容? 決定プロセス? (政策に基づく) 活動? 活動の評価?
 - 一連の組織的活動を規定する制度(システム)?

■ 公共政策とは

- 公共政策: 公共問題を解決するための「処方箋」

公共政策とは何か②: 公共政策のプロセス

■ 合理的要素と非合理的要素が混在



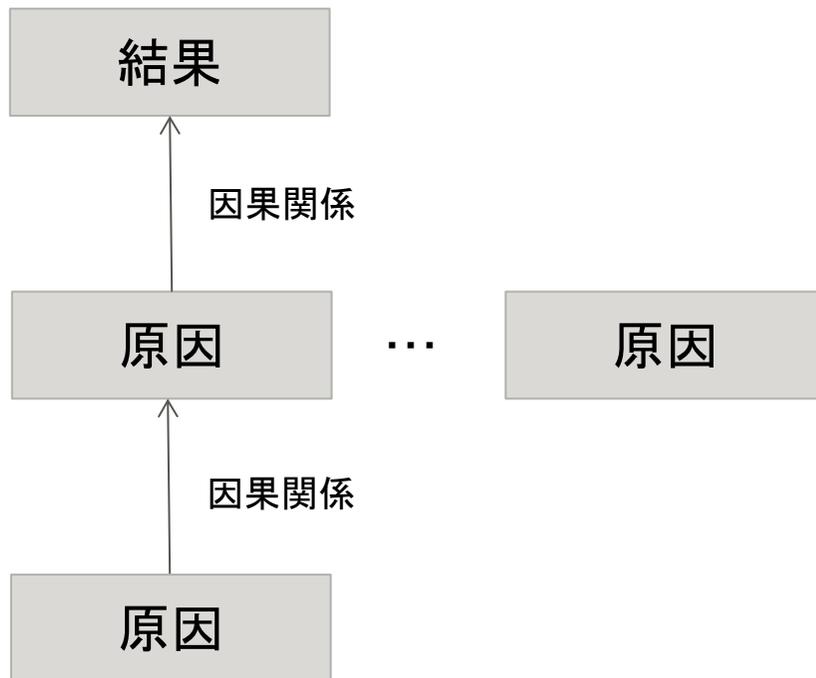
(出典) 足立幸男『公共政策学とは何か』を基に筆者作成

2つの公共政策モデル①:線形的アプローチと非線形的アプローチ

■対象を、外から見るか(客観性)、中から見るか(主観性)

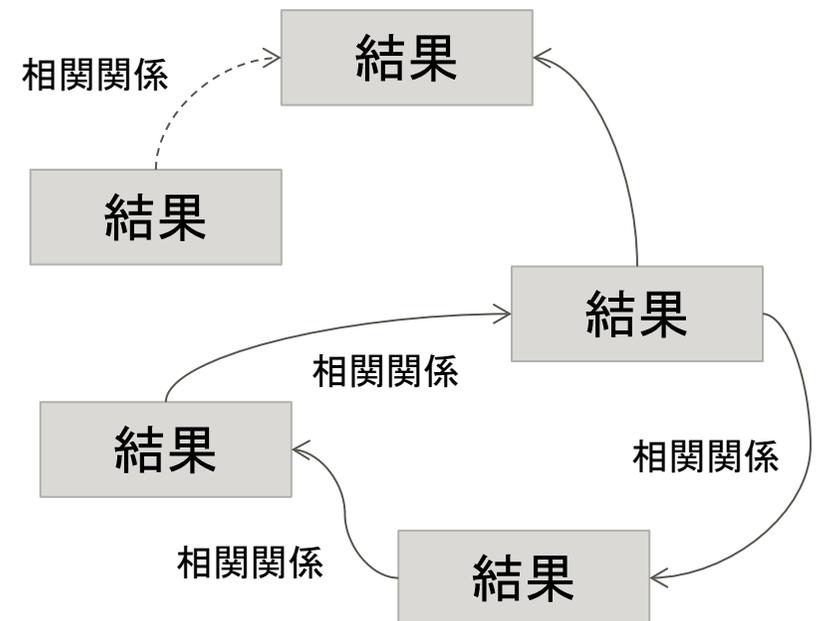
線形的(機械論的)アプローチ

因果関係を客観的に分析



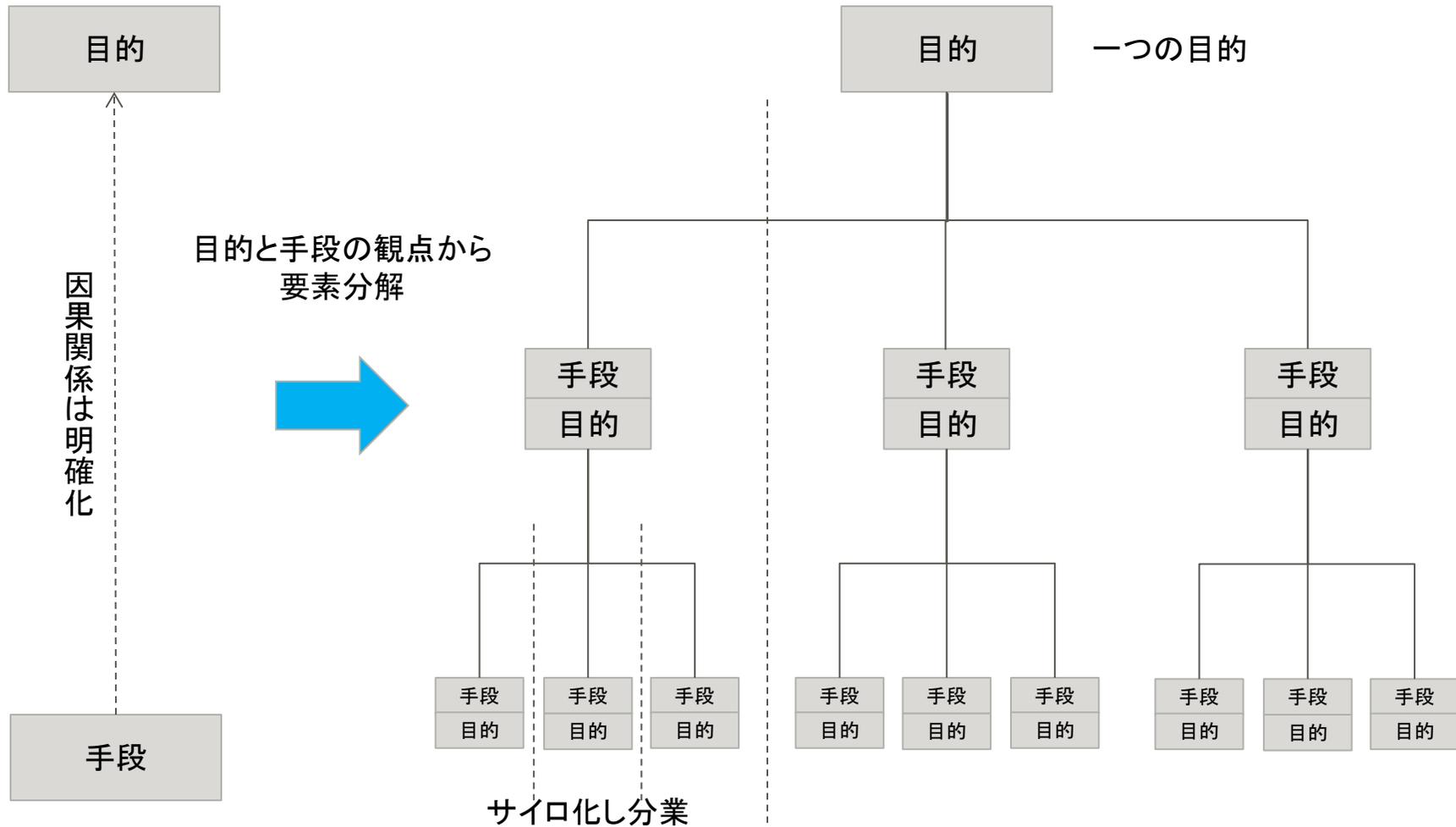
非線形的(システム論的)アプローチ

相関関係を主観的に分析



2つの公共政策モデル②:線形的アプローチによる公共政策モデル①

■ 全体は部分の総和と捉える



2つの公共政策モデル③:線形的アプローチによる公共政策モデルと評価の位置付け②

■デカルト『方法序説』が示す論理学の四法則

明証性

「明証」=「証拠の提示」により、速断と偏見を避け、疑う余地がないこと

分割性

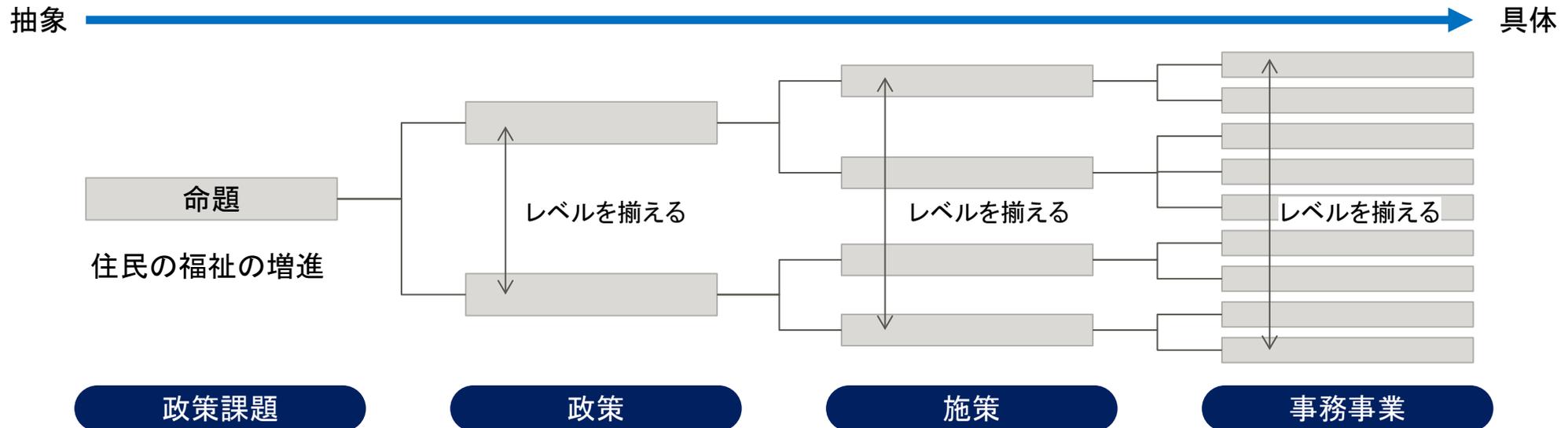
難問をより良く理解するため、問題をできるだけ多数の部分に分ける

順序正しい総合性

単純なものから複雑なものへ順序正しく考察し、事物の間に秩序を仮定する

枚挙性

見落としがしないように全てを見直す



2つの公共政策モデル④: 非線形的アプローチによる公共政策モデルと評価の位置付け①

■線形的アプローチの考え方

線形システム: 全体は部分の総和とみなせるシステム

→ 初期条件を決めれば結果は予測できる

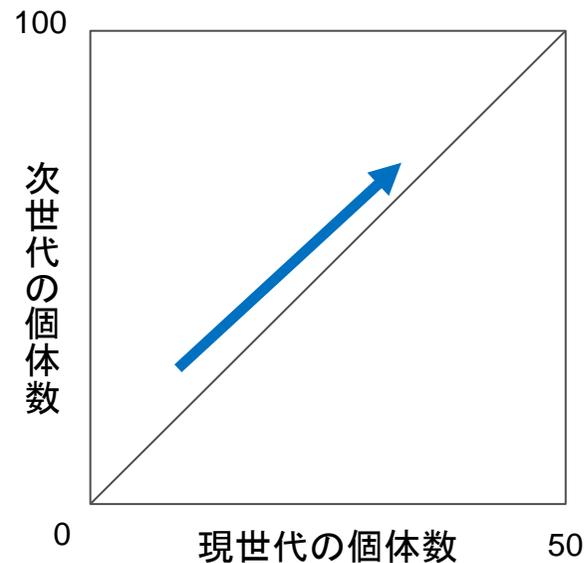
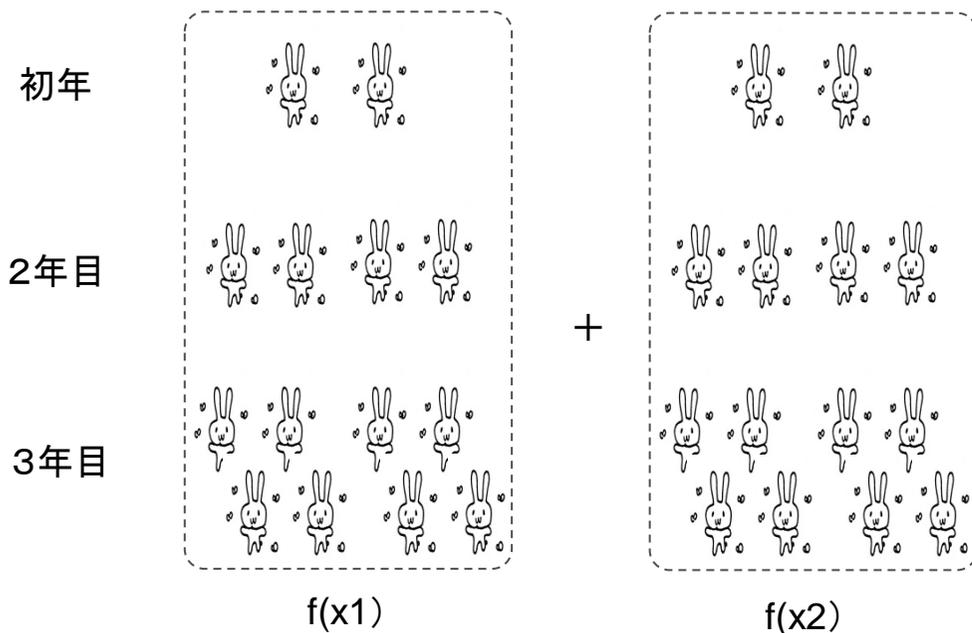
数学的条件: $f(x+y) = f(x) + f(y)$ 加法性・分割性

$f(ax) = af(x)$ 斉次性

線形ウサギ:

繁殖の条件 各ペアは漏れなくつがいの相手を見つけ4匹の子孫を残す。

$$y = f(x_1 + x_2) = 2 * x_1 + 2 * x_2$$



(出典)メラニー・ミッチェル『ガイドツアー 複雑系の世界』

2つの公共政策モデル⑤: 非線形的アプローチによる公共政策モデルと評価の位置付け②

■ 非線形的アプローチの考え方

非線形システム: 全体が部分の総和と異なるシステム

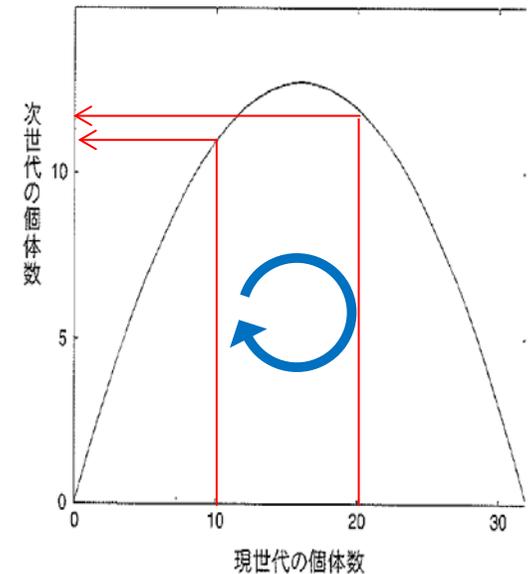
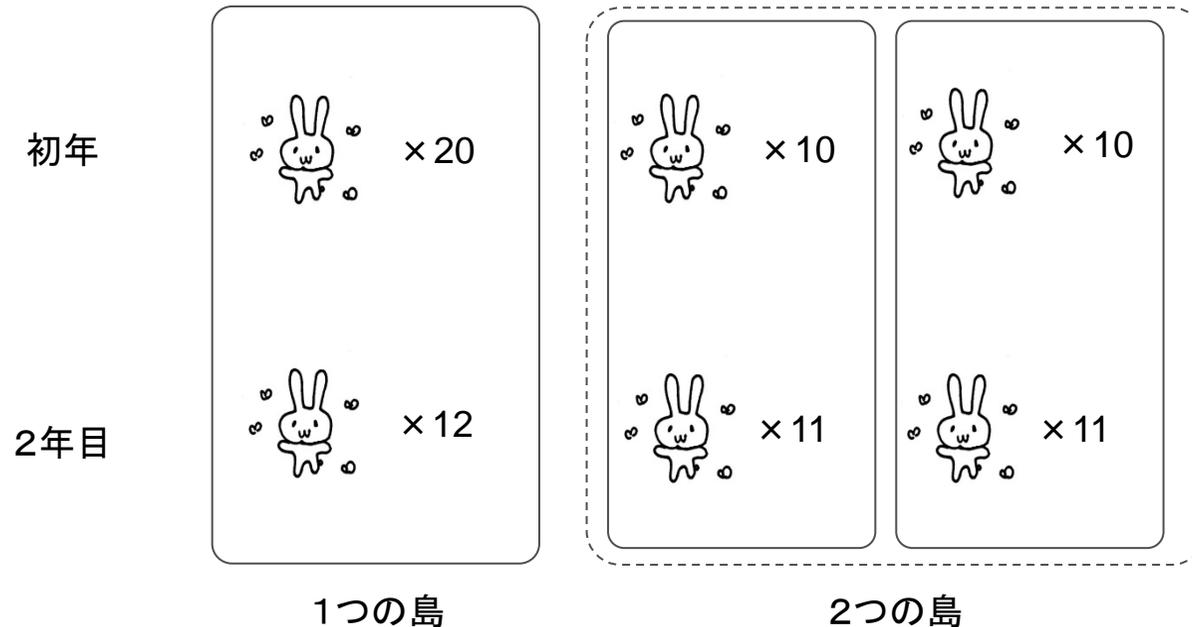
→ 初期条件の細かい差異が大きな影響を及ぼす

非線形ウサギ

繁殖の条件 各ペアは漏れなくつがいの相手を見つけ4匹の子孫を残すが、
子孫の何匹かは過剰な個体数が原因となり繁殖前に死ぬ

(因子: 誕生率: 2、死亡率: 0.4、最大扶養能力: 32)

ロジスティック写像: $X_{n+1} = RX_n(1 - X_n)$ ※Rは係数



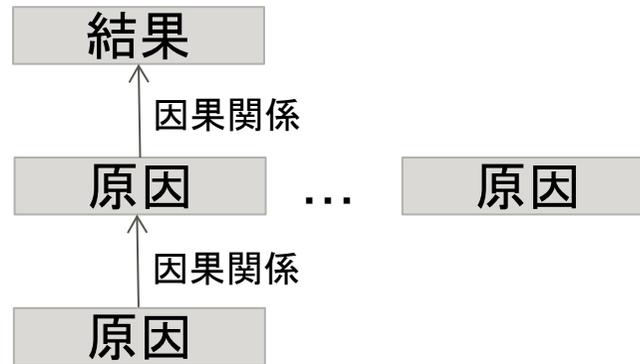
(出典)メラニー・ミッチェル『ガイドツアー 複雑系の世界』

2つの公共政策モデル⑥：2つの公共政策モデルの前提

■「予測可能性」に応じて、適切な公共政策モデルを選択

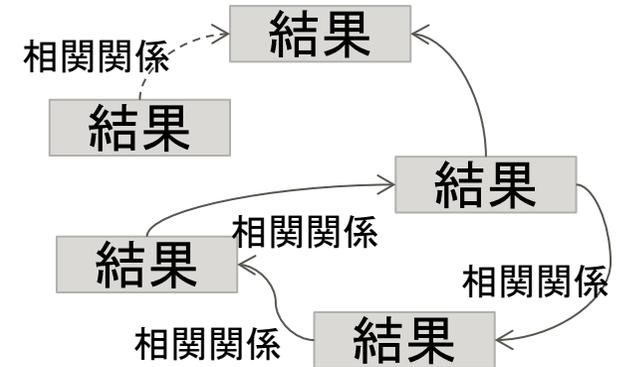
線形的(機械論的)アプローチ

因果関係を客観的に分析



非線形的(システム論的)アプローチ

相関関係を主観的に分析



隠れた前提

未来予測

結果は予測できる。
(正しい解は事前に設定できる)

公共的問題

画一化する。(一定期間)変えない。

活動体制

組織内(固定)

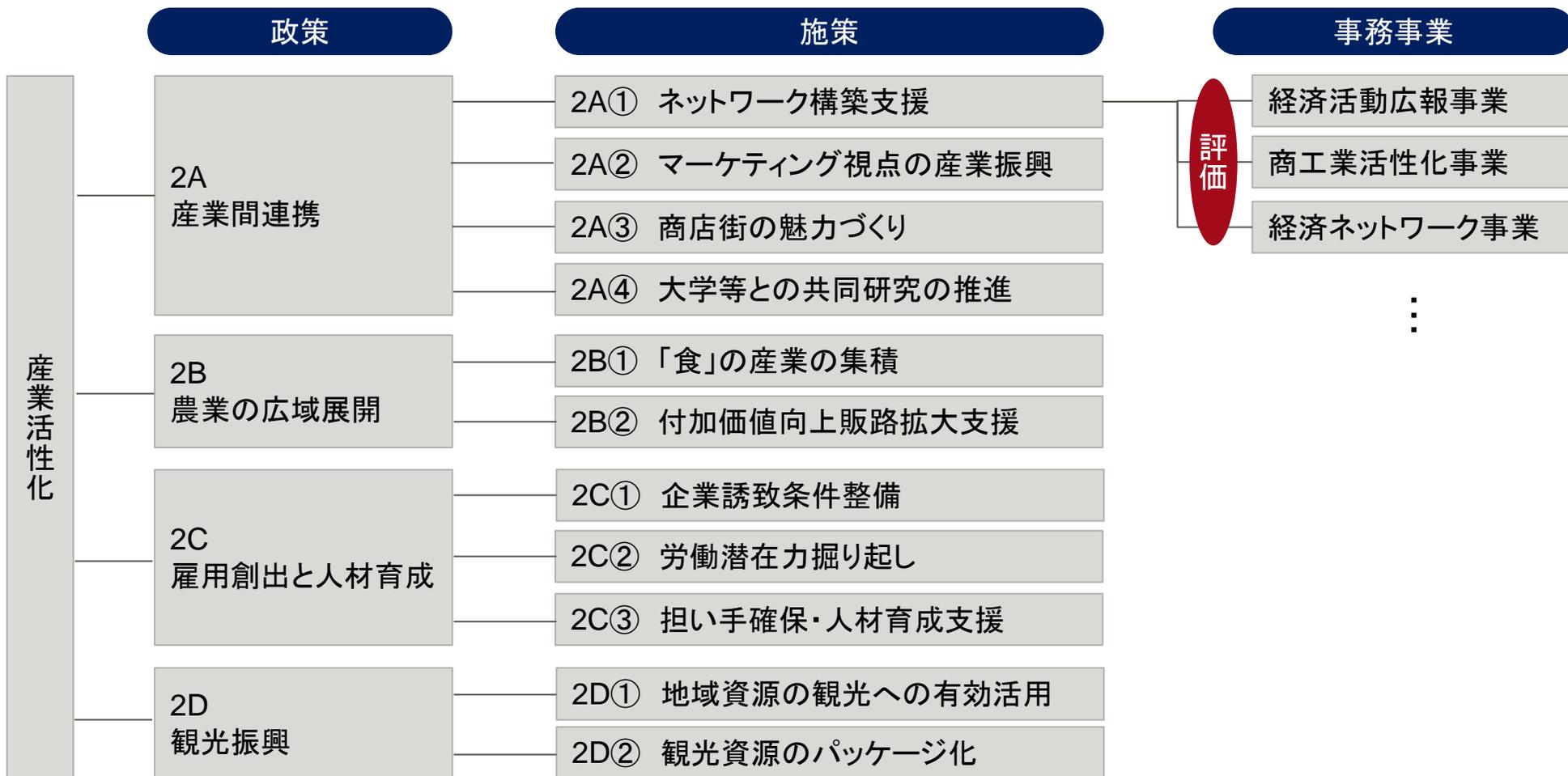
結果は予測できない。
(正しい解は望む結果が出た時に分かる)

探し続ける。

組織内外(変動)

政策評価モデル①: 非線形的アプローチによる公共政策モデルの場合

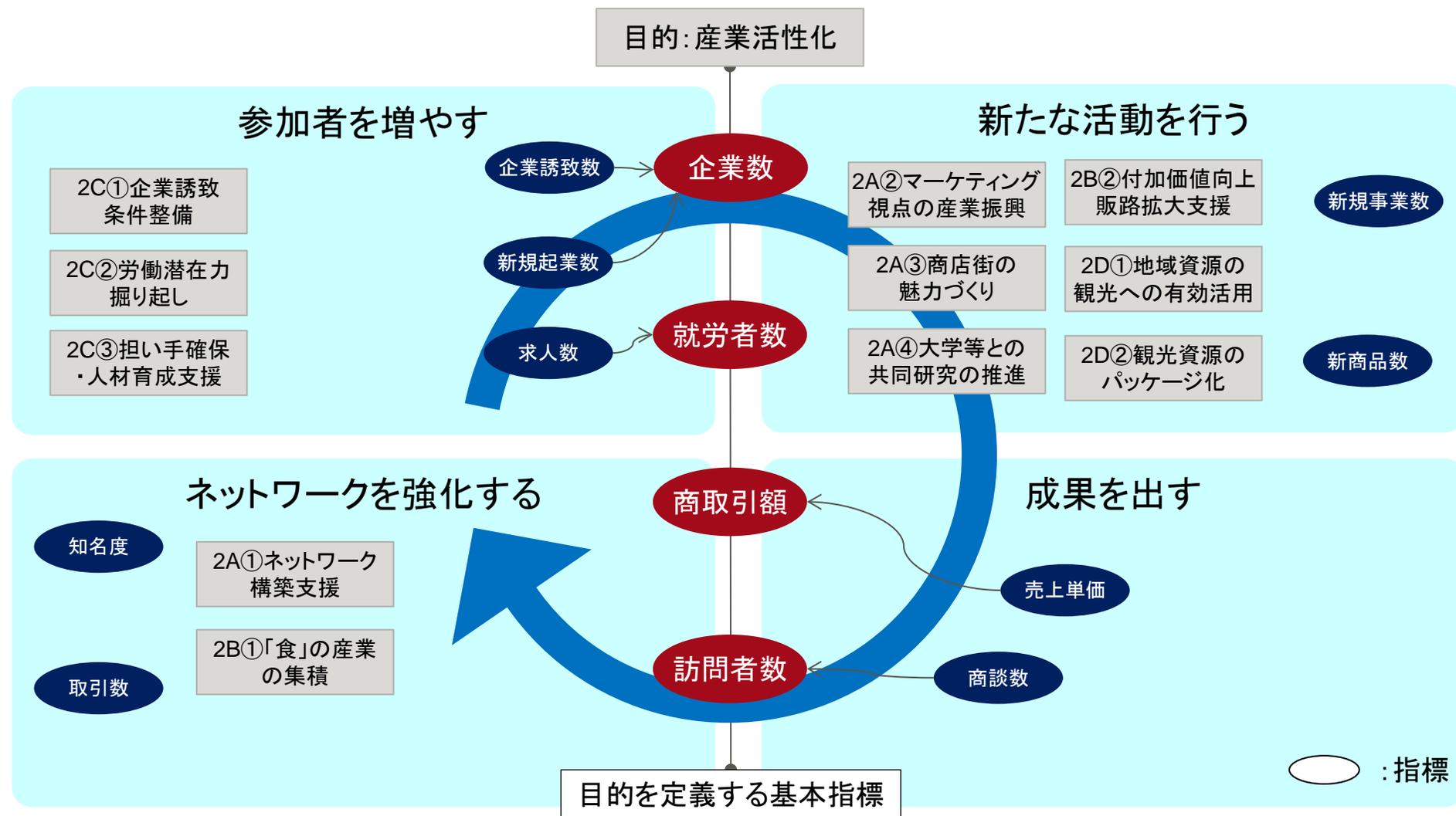
■「因果関係」の客観的評価モデル: A市における産業活性化関連政策



論理構成の流れは一方向(大きいものから小さいものへ)。漏れなく、言葉のレベルも揃える。トートロジー厳禁

政策評価モデル②: 非線形的アプローチによる公共政策モデルの場合

■「相関関係」の主観的評価モデル:A市における産業活性化関連政策を基に作成



3 アカウンタブルな(伝わる)文書とは何か

- 分かりやすい文書とは
- 演繹的論理性と帰納的論理性
- 事例: 演繹的論理性のチェック

分かりやすい文書とは①:意味と論理力

■「分かりやすい」とは何か？

- 「分かる」=理解する。平易な言葉を使えばいい？
- 平易な言葉を使う理由は？ 「前提知識」がなくても「意味」を理解できる。



■「意味」とは？ ※言語論的アプローチ

- ① 記号・対象が(そのものが独立して)もつ関係 ※単語
- ② 記号・対象が、他の記号に対してもつ関係・構造 ※文脈、背景



■「論理力」とは？ ※(出典)野矢茂樹『新版 論理トレーニング』産業出版

- 論理力は思考力そのものではない。
- 思考は、最後は「閃き」(飛躍)=新しいものを生み出す力に行き着く。思考の本質は飛躍と自由である。
- それは論理の役目ではない。
- **論理力とは、考えをきちんと伝える力であり、伝えられたものをきちんと受け取る力にほかならない。**

■ 論理的整理方法

- ①演繹的論理性
- ②帰納的論理性

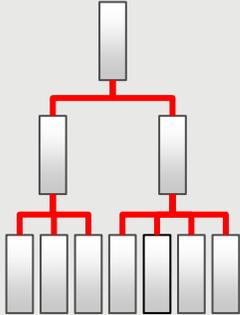
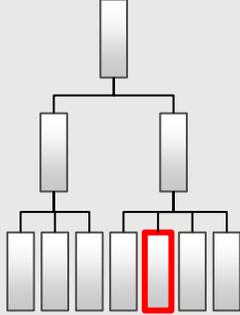
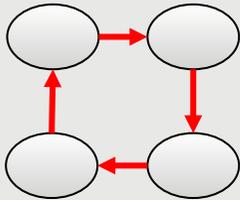
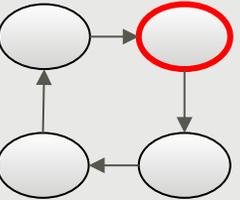
→ アプローチ法が異なるが、ゴールは「構造化」(全体を構成する要素と要素間との関係の整理)

分かりやすい文書とは②: 2つの「意味」と構造化による「理解」

■「部分」を理解するためには、他の情報との関係を構造化することが不可欠

公共政策のアプローチ

説明の対象

	全体	部分
線形的	<p>施策体系(全体と部分)の構造化</p> <ul style="list-style-type: none"> ○目的と手段を定めた「背景」、「文脈」を説明 ○政策・施策・事務事業の関係(構造)が何を意図しているかを説明 	<p>読み手の知識と対象の構造化</p> <ul style="list-style-type: none"> ○全体における対象の位置付けを説明 ○対象の中身を相手の理解可能な言葉で説明 
非線形的	<p>システム(継続的・循環的な仕組)の構造化</p> <ul style="list-style-type: none"> ○価値創造プロセスの「文脈」を説明 ○大きな継続的・循環的な流れ(システム)により何を生み出したいかを説明 	<p>読み手の知識と対象の構造化</p> <ul style="list-style-type: none"> ○全体における対象の位置付けを説明 ○対象の中身を相手の理解可能な言葉で説明 

演繹的論理性と帰納的論理性

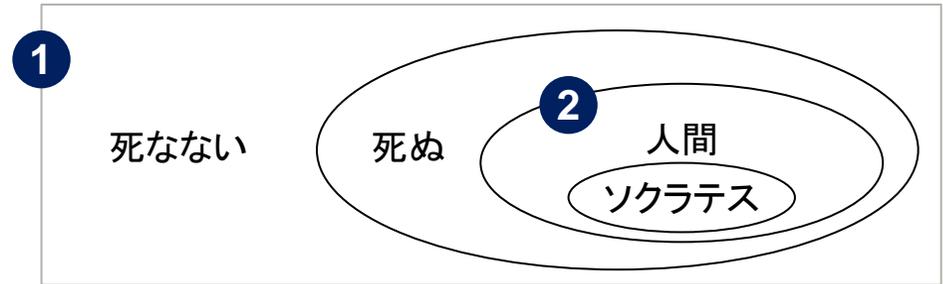
■ 演繹的論理性: デカルト的アプローチ

全ての人間は死ぬ ①

ソクラテスは人間だ ②

よって、ソクラテスは死ぬ

※ 普遍的命題から特殊命題を導き出す



■ 帰納的論理性: ベーコン的アプローチ

事実1: ソクラテスは死んだ

事実2: プラトンは死んだ

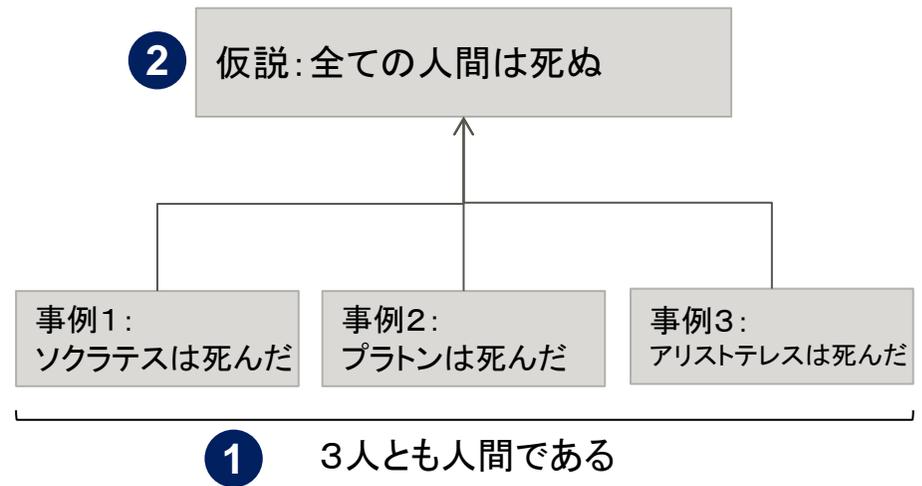
事実3: アリストテレスは死んだ

.....

→ 全ての人間は死ぬ ②

※ 事実から抽出される同一の関係を仮説設定

①



事例：演繹的論理性のチェック

■ 演繹として正しくない点は？

思考は閃きを必要とする。

そして、閃きは誰でも得られるというものではない。

いわゆる「頭の良い人」はそうした閃きを得る力に恵まれているとも言えるだろう。

つまり、頭の良い人は思考力もある。

だが、言うまでもないことだが、誰でもシャーロック・ホームズになれるわけではない。

われわれのほとんどはホームズというよりワトスンである。

そこでわれらワトスは、むしろ論理力を鍛えようというわけである。

一般に論理力すなわち思考力のように思われてはいるが、それは誤解である。

論理力は思考力とは違う、

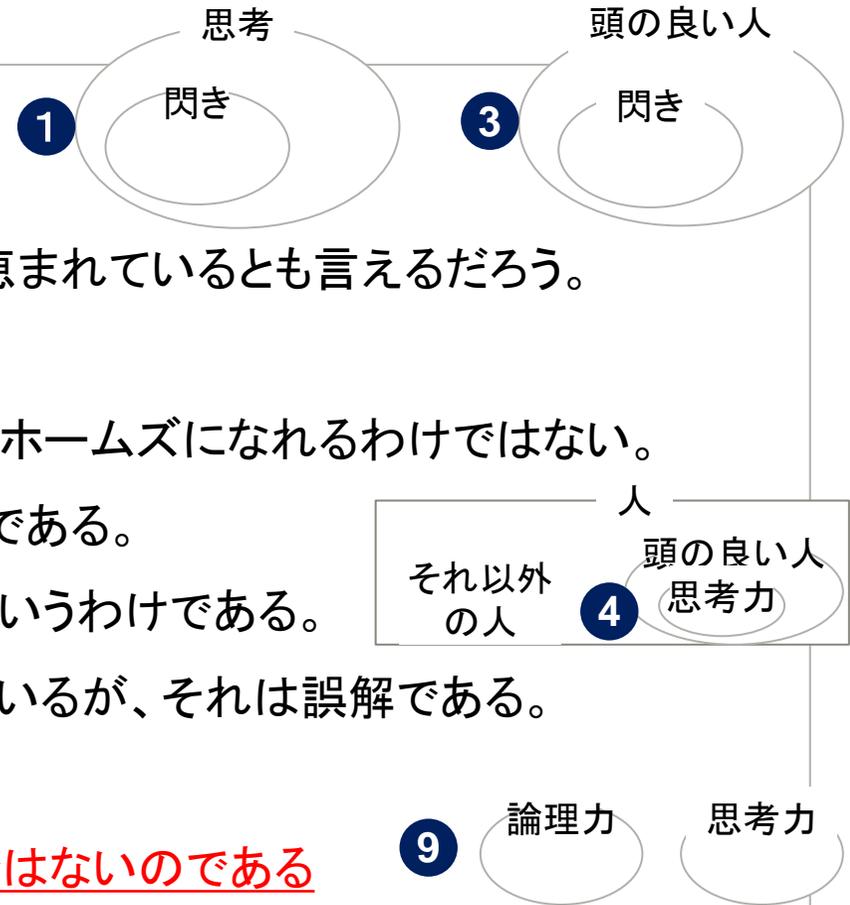
だから、論理力はけっして頭のよい人だけのものではないのである

※(出典)野矢茂樹『新版 論理トレーニング』産業出版

事例：演繹的論理性のチェック

■【解答】「根拠」(つまり、だから)に注意

- ①思考は閃きを必要とする。
- ②そして、閃きは誰でも得られるというものではない。
- ③いわゆる「頭の良い人」はそうした閃きを得る力に恵まれているとも言えるだろう。
- ④**つまり、頭の良い人は思考力もある。**
- ⑤だが、言うまでもないことだが、誰でもシャーロック・ホームズになれるわけではない。
- ⑥われわれのほとんどはホームズというよりワトスンである。
- ⑦そこでわれらワトスは、むしろ論理力を鍛えようというわけである。
- ⑧一般に論理力すなわち思考力のように思われてはいるが、それは誤解である。
- ⑨論理力は思考力とは違う、
- ⑩**だから、論理力はけっして頭のよい人だけのものではないのである**



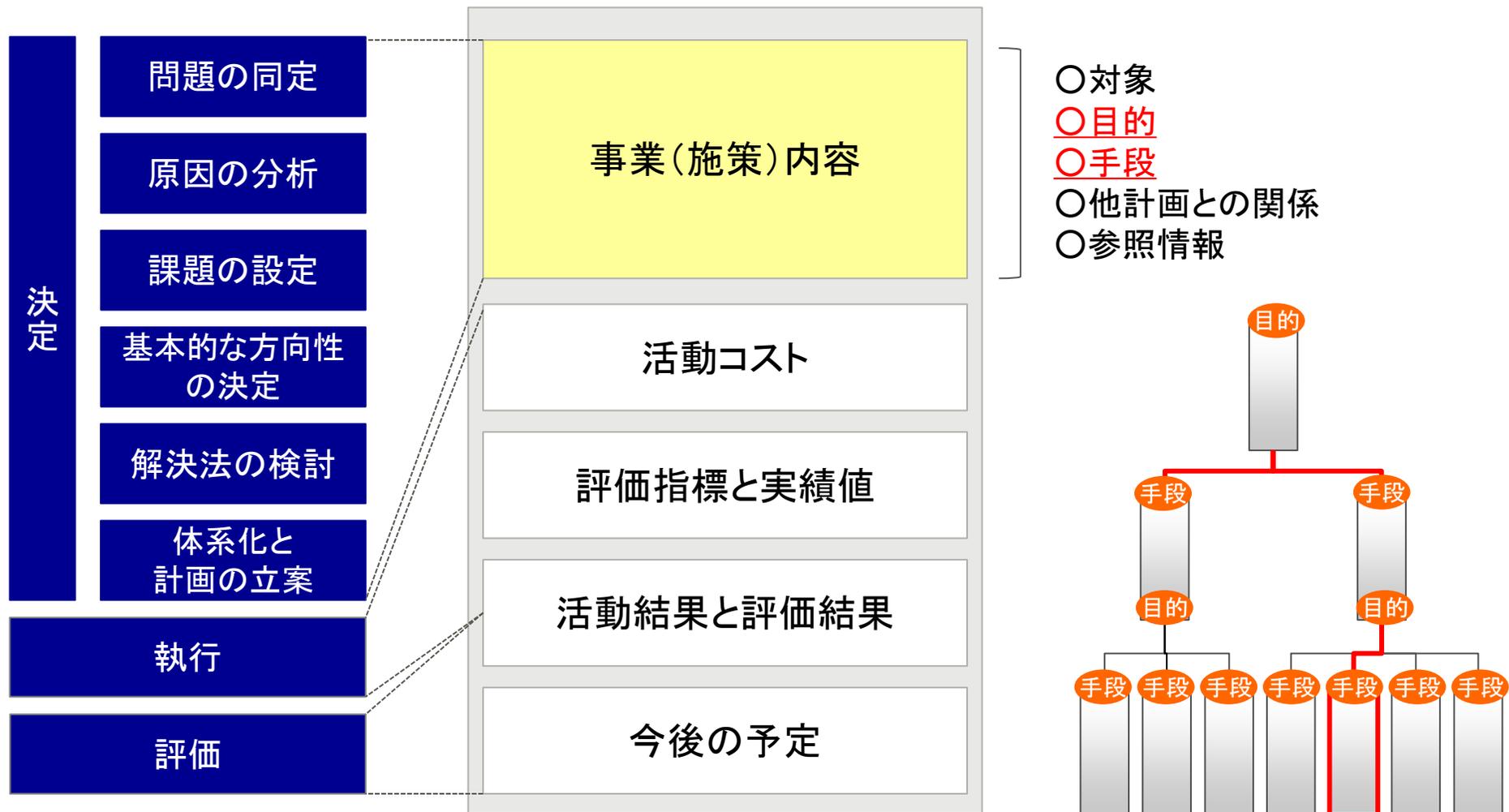
※(出典)野矢茂樹『新版 論理トレーニング』産業出版

4 評価シート作成時の実務上の留意点

- 評価シートと公共政策との関係
- 構造チェック
- 目的の論理性チェック

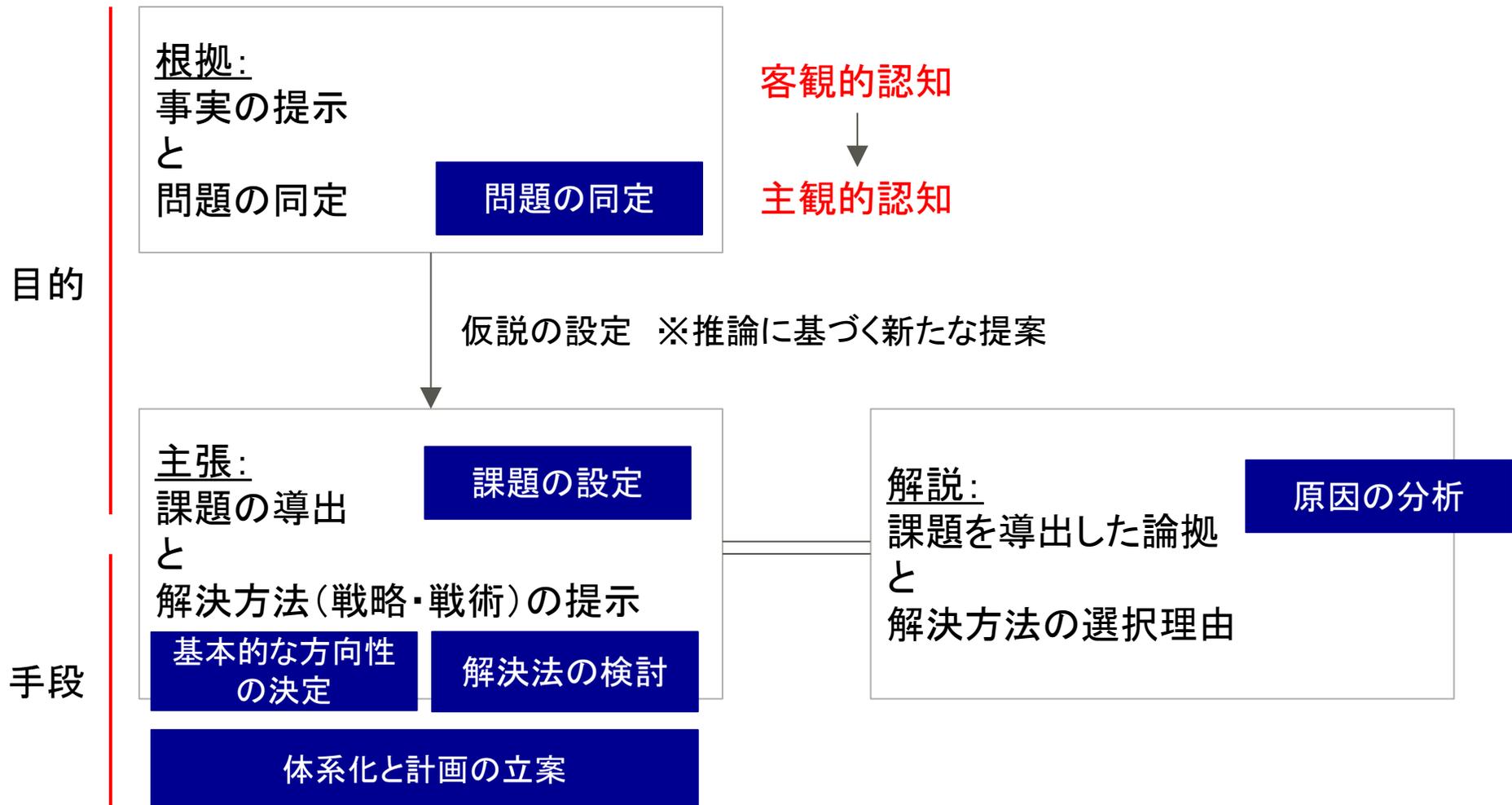
評価シートと公共政策との関係①: 評価シートのレイアウト例

■ 事業を理解するためには、2つの意味を説明することが必要



評価シートと公共政策との関係②: 記載される事業(施策)内容の構成

■ 何故、手段が目的化することがあるのか？



構造チェック①: A市の行政評価シート「産業の活性化」戦略の内容に関する記述

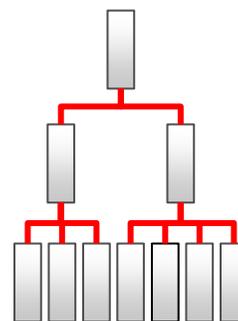
■ 問題の同定→原因の分析→課題の設定→基本的な方向性の決定 を記載しているか？

まちの活力の基盤の一つは産業です。人口減少社会を迎える中で、まちの活力を維持していくためには、これまで以上に産業の活性化が重要になっています。

A市は道内の同規模の他都市と比べて人口当たりの産業規模(農業、工業、商業の生産・販売額、観光入込客数など)が小さく、加えて、市外へ通勤する人が多く、昼間人口が少ないことから、市内の市場規模も小さい状況にあります。

しかしながら、A市は、大消費地B市に隣接し、交通アクセスの優位性があるといった強みがあることから、地域の特性を踏まえた企業誘致等を進めることで産業を活性化できるものと考えられます。

そこで、こうした地の利を活かすための土地利用を検討するほか、A市の特性である大学・研究機関などの知的資源を活かして、産学官連携や産業間連携による産業の活性化を進めるなどにより市場規模等の拡大を図ります。



問題の同定

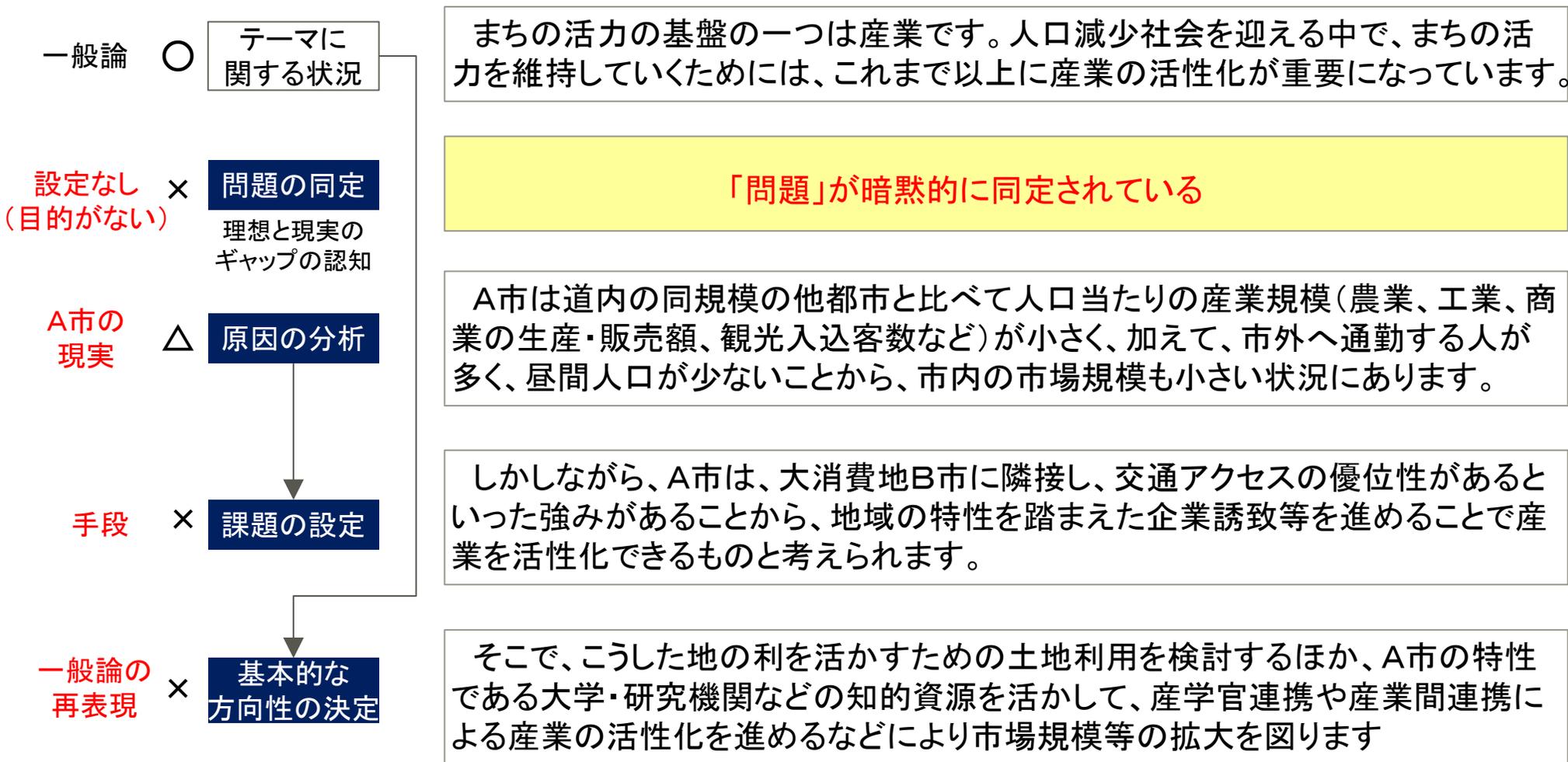
原因の分析

課題の設定

基本的な方向性
の決定

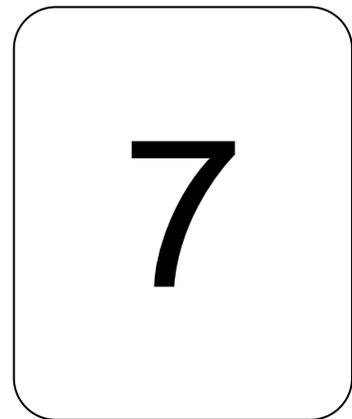
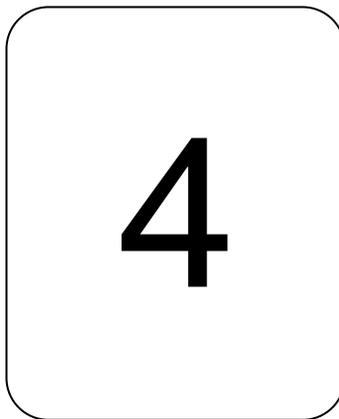
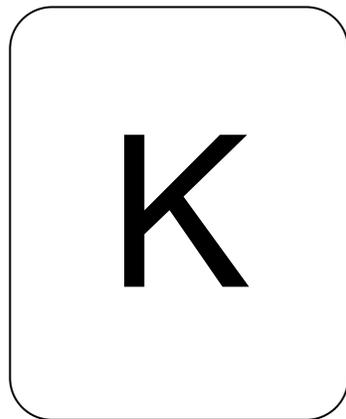
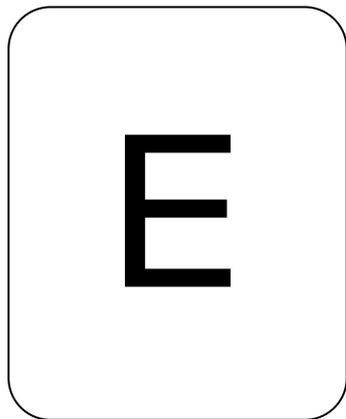
構造チェック②: 公共政策の検討プロセスを踏襲しているかをチェック

■ 検討プロセスの流れに沿って、文章が展開されているかを分解してチェック。



目的の論理性チェック①: 認知バイアス ウィルソンのカード問題①

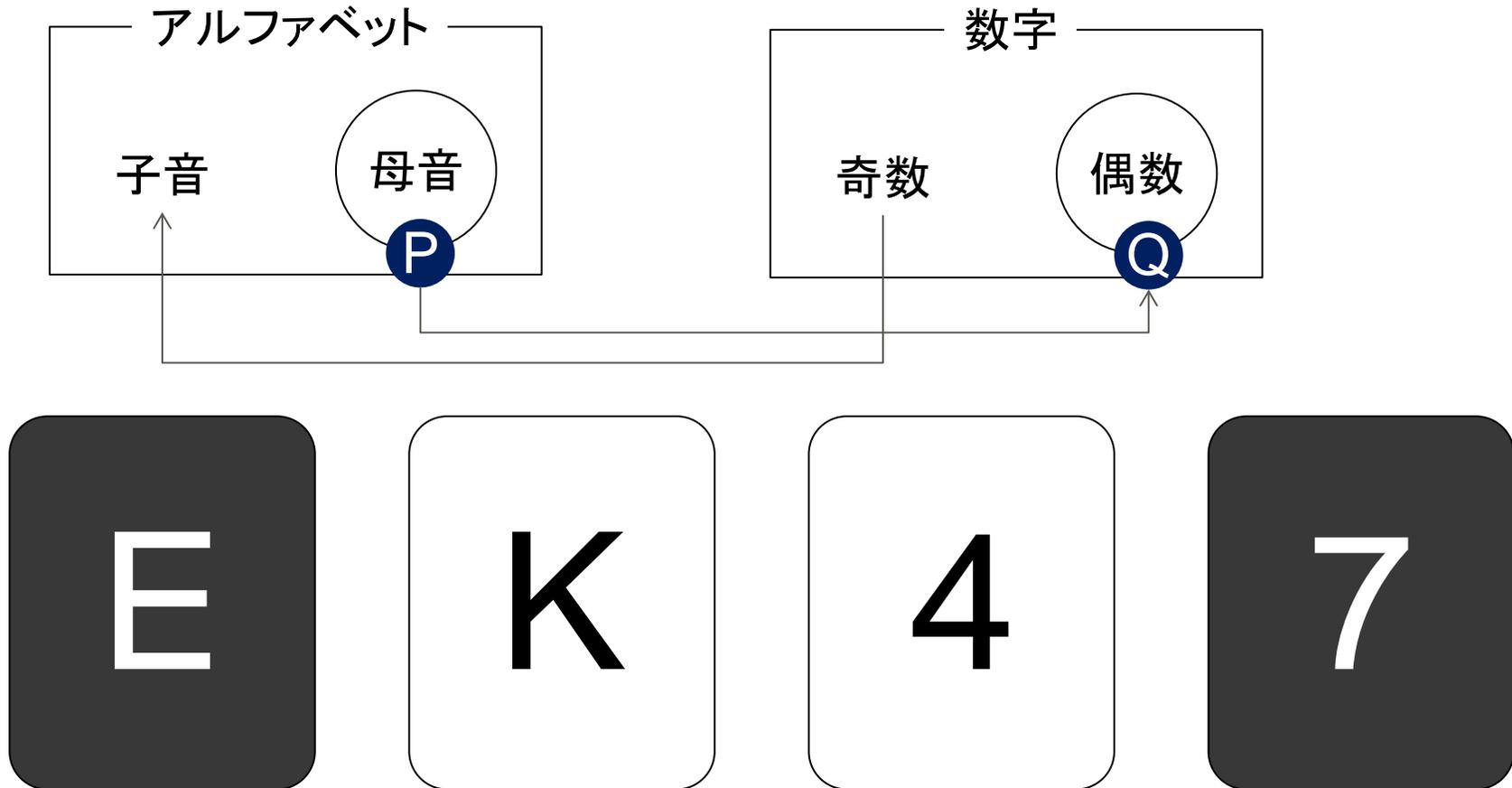
- (問題)ここに4枚のカードがあります。それぞれのカードの片面にはアルファベットが、もう片面には数字が書かれています。
- 「母音が書かれたカードの裏には偶数が書かれている」という規則が正しいことを確認するためには、最低何枚のカードをめくらなくてはならないでしょうか？どのカードをめくりますか？



(出典)ジョン・D・スターマン『システム思考』

目的の論理性チェック②: 認知バイアス ウィルソンのカード問題②

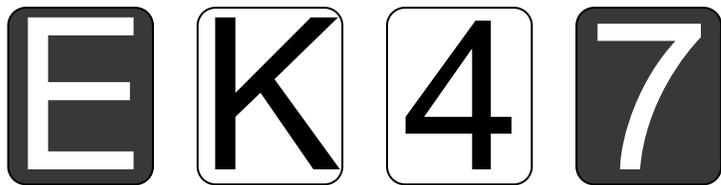
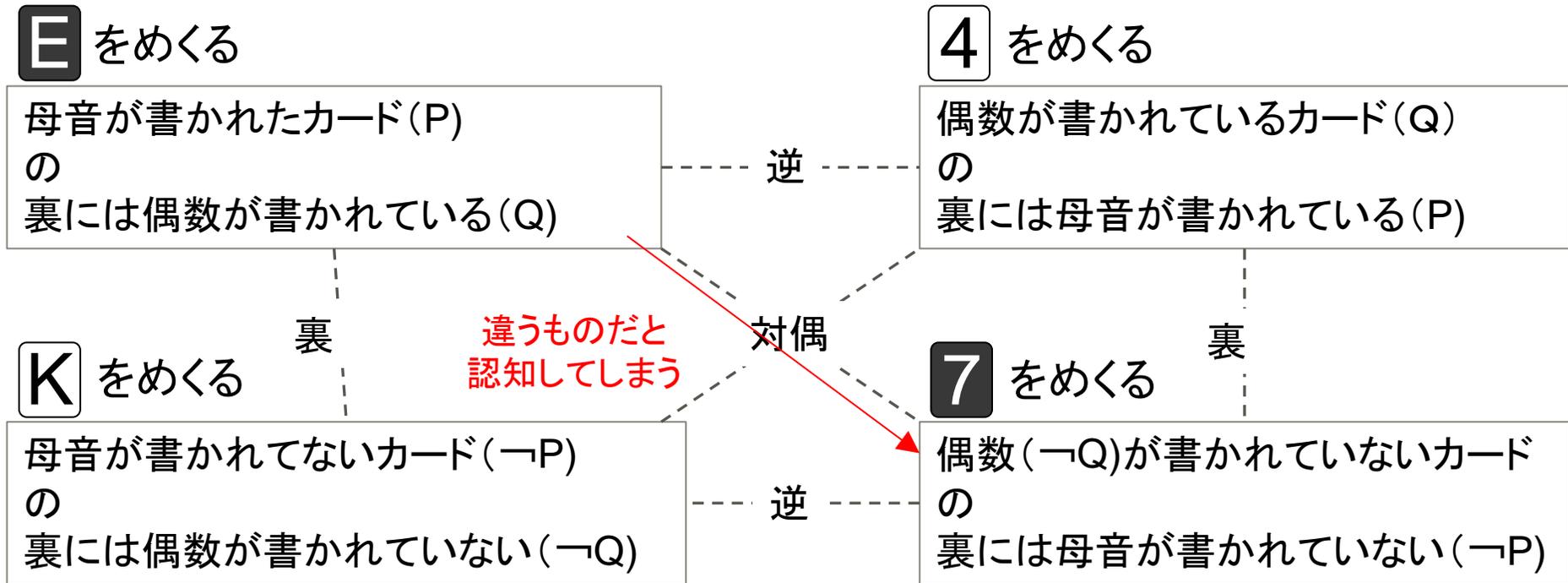
■ 命題: 「母音が書かれたカード(P)の裏には偶数が書かれている(Q)」



(出典) ジョン・D・スターマン『システム思考』

目的の論理性チェック③: 認知バイアス ウィルソンのカード問題③

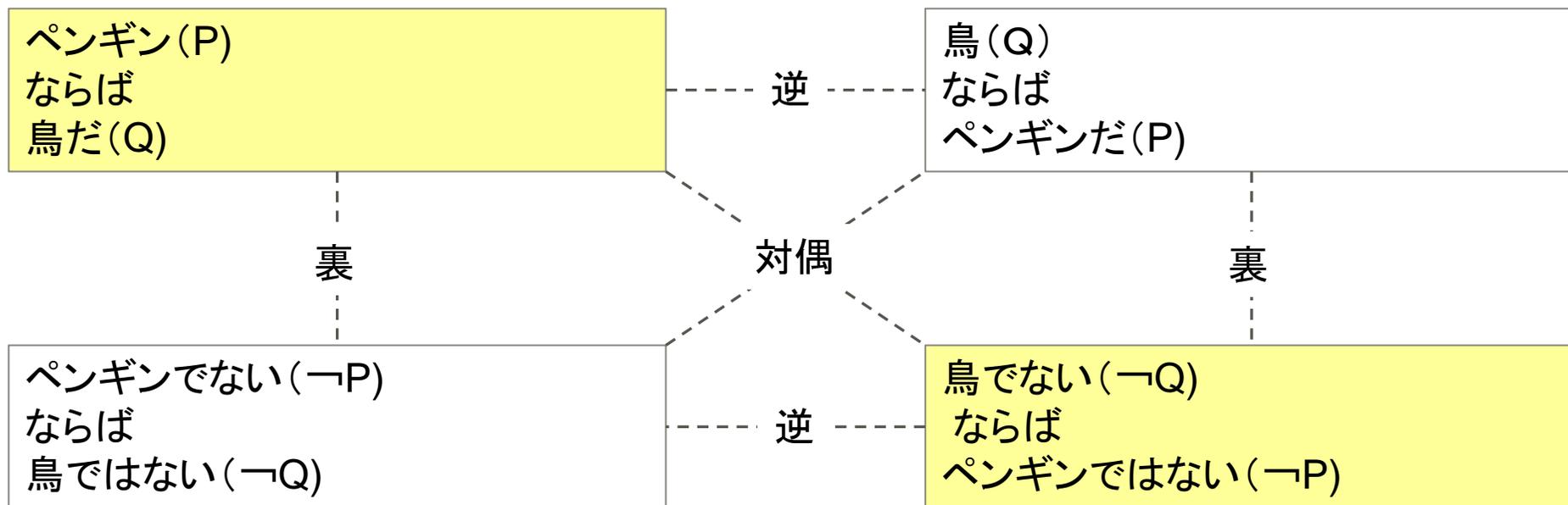
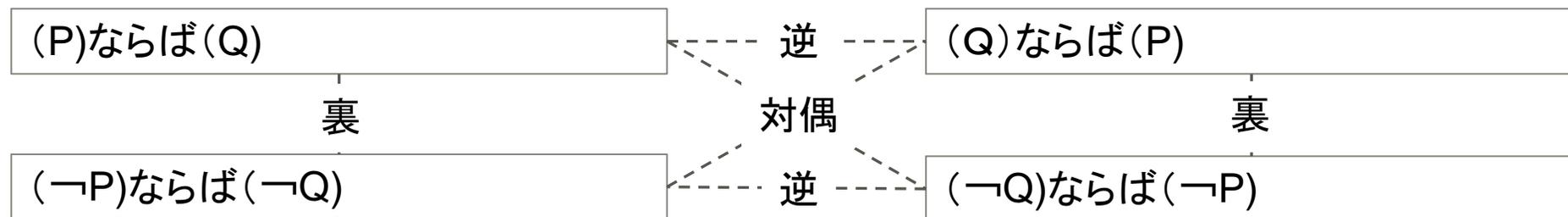
■ 命題: 「母音が書かれたカード(P)の裏には偶数が書かれている(Q)」



(出典) ジョン・D・スターマン『システム思考』

目的の論理性チェック④:条件構造の論理性チェック

■命題と同じ意味を持つものは、「対偶」



(出典)野矢茂樹『論理トレーニング』

目的の論理性チェック⑤：対偶によるトートロジー

人口減少社会を迎える中、これまで以上に産業の活性化が重要になっています。

→(市場規模の縮小)

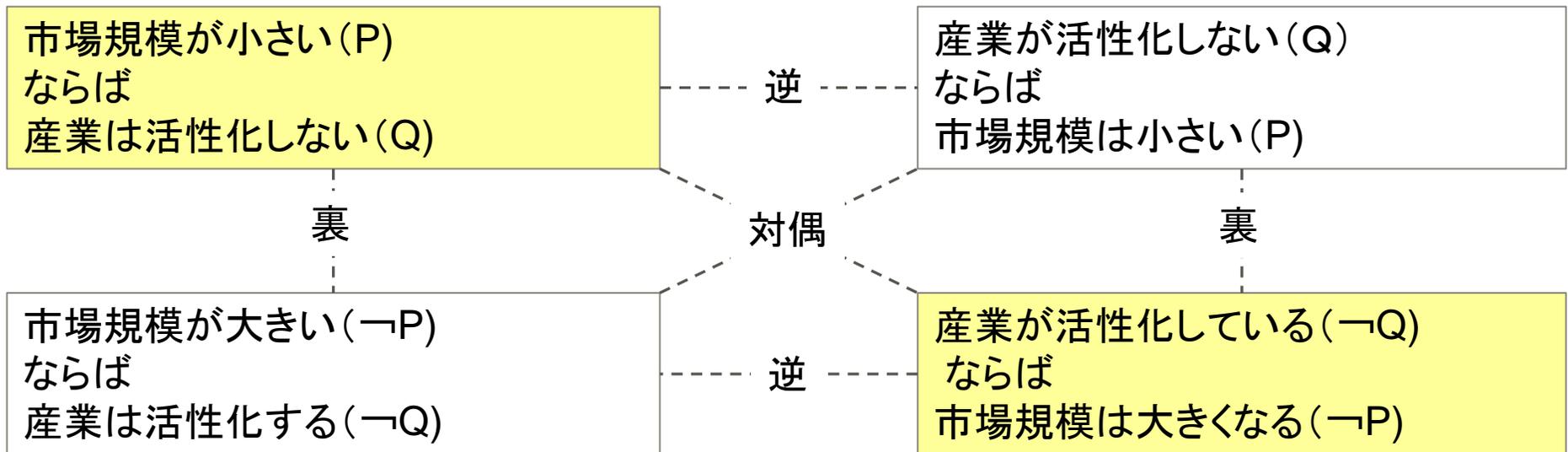
そこで、産業の活性化を進めるなどにより市場規模等の拡大を図ります。

(条件)

市場規模が小さい …… ③ (P)

ならば

産業は活性化しない …… ② (Q)



(出典)野矢茂樹『論理トレーニング』

まとめ: 評価シートの「内容」がアカウンタブル(分かる)かどうかをチェックする際のポイント

■ポイント①: 論理に飛躍がないか

- 主張と根拠の関係が、演繹的、帰納的に正しいか
(だから、すなわち、よって、したがって、等の接続詞に着目)

■ポイント②: 「意味」が伝わるように説明しているか

- 部分: 伝えたい中身を相手の理解可能な言葉で説明
- 全体: 目的と手段の関係を説明
(分かってもらうとは、聞き手の頭の中を構造化できるように伝えること)

■ポイント③: 問題を設定しているか

- 問題(理想と現実とのギャップ)を「主観的」に設定しているか
(「問題」の設定と「目的」の設定は、同義である)

■ポイント④: トートロジーになっていないか

- 目的と手段との関係が、対偶になっていないか
(トートロジー(循環性)とは、手段が目的化すること)

参考 評価対象の設定時の留意点

評価バイアス①: フレーミング効果の事例

- 以下の2つの選択肢を全て読んでから、選択して下さい
- 決定1: 次のいずれかを選択して下さい
 - A 確実に240ドルもらう
 - B 25%の確率で1000ドルもらえるが、75%の確率で何ももらえない
- 決定2: 次のいずれかを選択して下さい
 - C 確実に750ドル失う。
 - D 75%の確率で1000ドル払うが、25%の確率で何も失わない

評価バイアス①: フレーミング効果の事例

■以下の2つの選択肢を全て読んでから、選択して下さい

■決定1: 次のいずれかを選択して下さい

リスク回避

■A 確実に240ドルもらう

期待値: 240ドル

■B 25%の確率で1000ドルもらえるが、75%の確率で何ももらえない

■決定2: 次のいずれかを選択して下さい

リスク追求

■C 確実に750ドル失う。

■D 75%の確率で1000ドル払うが、25%の確率で何も失わない

期待値: -750ドル

評価バイアス②: フレーミング効果の事例

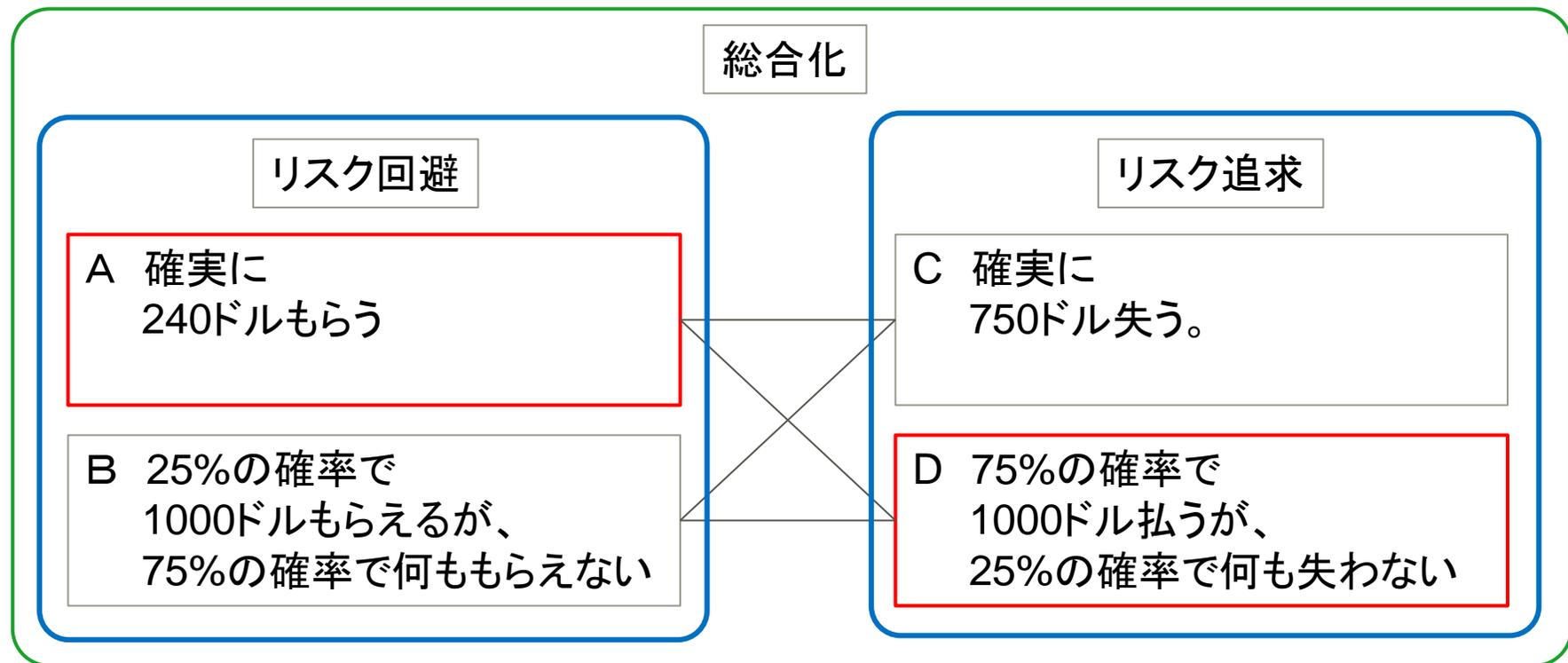
■ 決定: 次のいずれかを選択して下さい

- ① 25%の確率で240ドルもらえ、75%の確率で760ドル失う
- ② 25%の確率で250ドルもらえ、75%の確率で750ドル失う

評価バイアス②: フレーミング効果の事例

■ 決定: 次のいずれかを選択して下さい

- ① **AD** 25%の確率で240ドルもらえ、75%の確率で760ドル失う
- ② **BC** 25%の確率で250ドルもらえ、75%の確率で750ドル失う



(出典)ダニエル・カーネマン『ファスト&スロー』