

平成24年度政策評価に関する統一研修(中央研修)

政策評価書とは何か、どうあるべきなのか

(政策の意味、評価の本質、在り方を踏まえて)

平成25年1月16日(水)

早稲田大学政治経済学術院
(政治学研究科公共経営大学院)

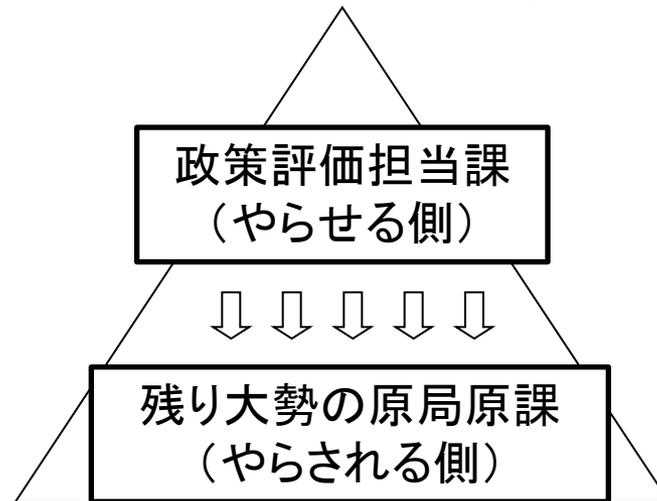
山田 治徳

(構成)

1. 政策評価を巡る現実
2. 政策評価の考え方
3. 評価書とはどのようなものか？
4. 政策評価にとって指標とは何か
5. 政策評価の筋道

1. 政策評価を巡る現実

やらせる側とやらされる側への分化

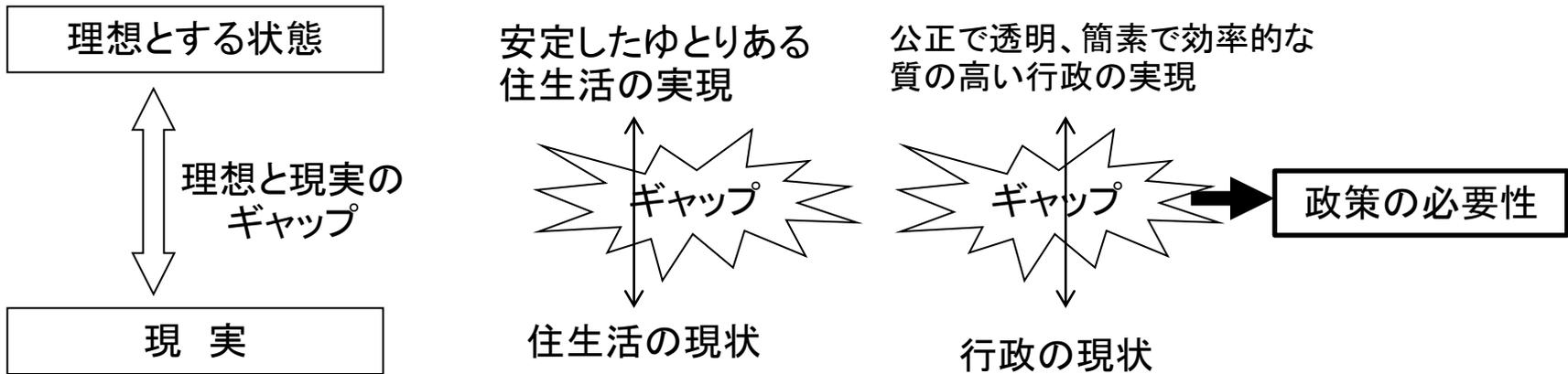


- ・ 当事者意識低い(担当課が言うからやるもの、言われるからやるもの)
- ・ 評価に対する誤解(評価は、これまで誤ったことをしてこなかったことを再確認するための仕組み)⇒作業が大変な割に意味がない
- ・ 政策評価書＝形式的な作業のための形式的なフォーマット
(政策評価＝政策評価書のフォーマットを埋めるための作業⇒手段の目的化)
- ・ 国民から見ると「政策評価は分かりにくい」(作業が大変な割に報われない)

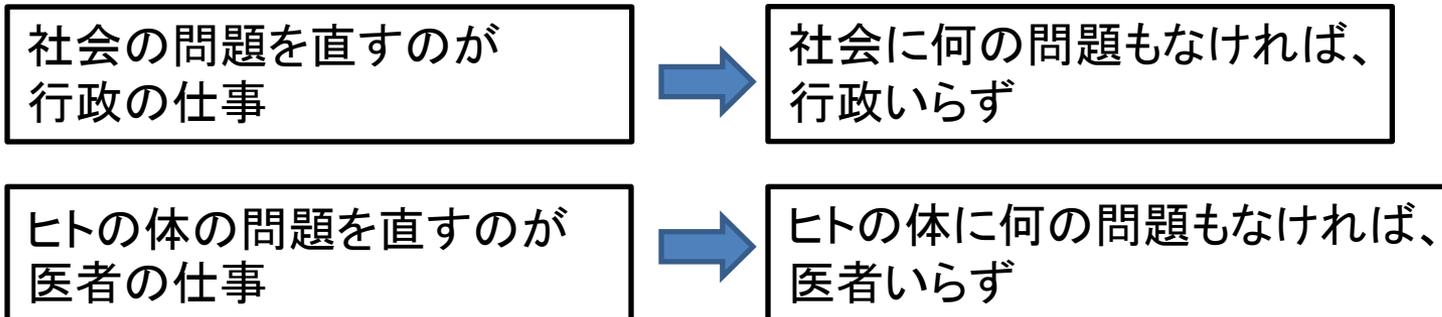
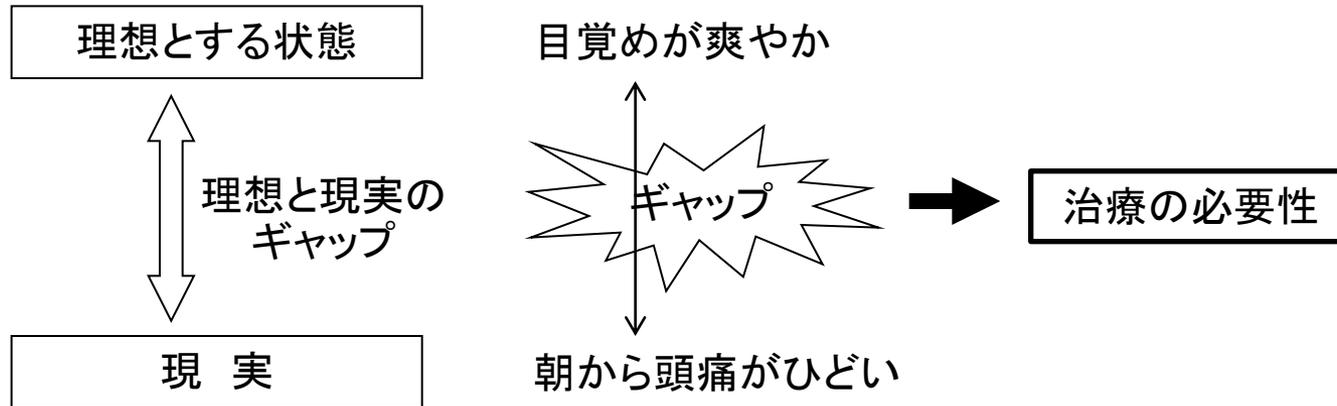
2. 政策評価の考え方

(1) そもそも政策とは？

① 政策とは、理想と現実の間のギャップの解消を目指すもの



② 行政はいわば社会の〇〇さん



行政は、いわば社会のお〇〇さん

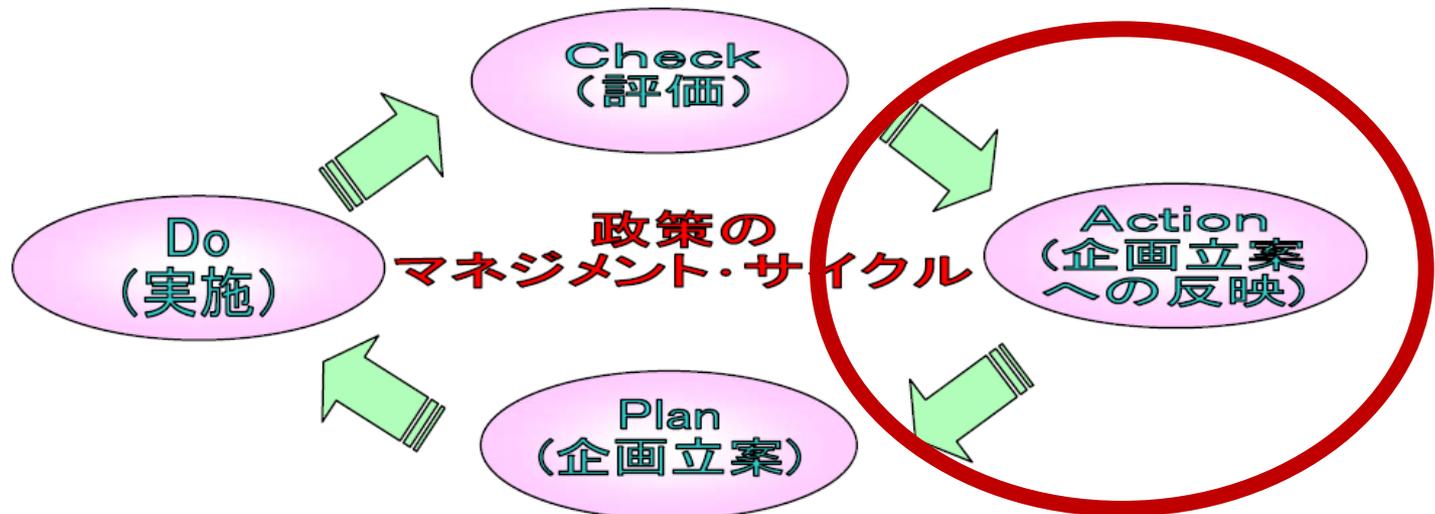
(2) そもそも評価とは？

① 評価の本質は、評価結果のフィードバック

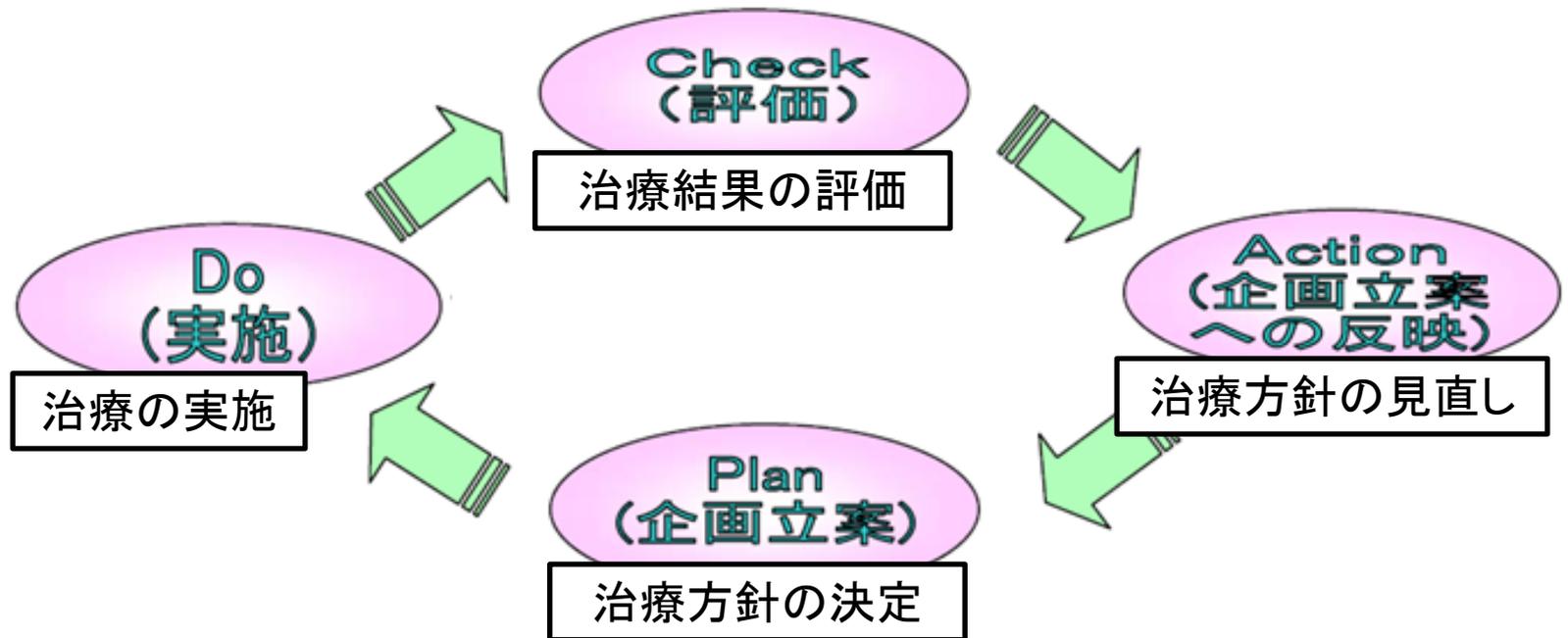
行政機関が行う政策の評価に関する法律

(目的)

第一条 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等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しその結果の政策への適切な反映を図るとともに、政策の評価に関する情報を公表し、もって効果的かつ効率的な行政の推進に資するとともに、政府の有するその諸活動について国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。



② 医療行為もPDCAサイクル



3. 評価書とはどのようなものか？

(1) 法における政策評価書

政策評価法

第十条 行政機関の長は、政策評価を行ったときは、次に掲げる事項を記載した評価書を作成しなければならない。

- 一 政策評価の対象とした政策
- 二 政策評価を担当した部局又は機関及びこれを実施した時期
- 三 政策評価の観点
- 四 政策効果の把握の手法及びその結果
- 五 学識経験を有する者の知見の活用に関する事項
- 六 政策評価を行う過程において使用した資料その他の情報に関する事項
- 七 政策評価の結果

行政にとっての政策評価書

＝政策実施によるこれまでの経過、その成果が記録されたもの

⇒必要な情報(データ、指標)が記録され、これをもとに政策の効果を検証する

(2) 評価書はカルテ

① 行政の仕事は、医者の仕事と似ている

⇒ 行政は、社会のお医者さん

評価書は、医者にとってのカルテのようなもの

医者にとってのカルテ

= 患者の既往症、これまでの診療経過、その成果が記録されたもの

⇒ 必要な情報(指標)が記録され、これをもとに治療の効果を検証する

医師法施行規則

第二十三条 診療録の記載事項は、左の通りである。

- 一 診療を受けた者の住所、氏名、性別及び年齢
- 二 病名及び主要症状
- 三 治療方法(処方及び処置)
- 四 診療の年月日

② カルテ(診療録)の記載事項(例)

- ・患者の基本情報(氏名・年齢・性別・住所等)
- ・主訴(患者の訴える症状)
- ・現病歴(いつから、どのように主訴が始まり、どのような経過をとったのか、
前の病院でどのような治療を受けたのか、どのような症状が出たのか)
- ・既往歴(過去にかかった病気)
- ・家族歴(親族や同居者の病気・健康状態)
- ・社会歴・嗜好(職業、日常の生活状況、趣味、飲酒・喫煙習慣)
- ・アレルギー(アレルギーを起こす薬剤)
- ・現症・身体所見(視診・聴診・触診による所見、反射・精神状態等)
- ・検査結果
- ・入院後経過・看護記録
- ・治療方針

③ 評価書とカルテ記載事項の対応関係

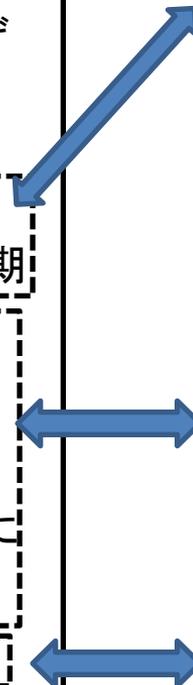
政策評価書の記載事項

第十条 行政機関の長は、政策評価を行ったときは、次に掲げる事項を記載した評価書を作成しなければならない。

- 一 政策評価の対象とした政策
- 二 政策評価を担当した部局又は機関及びこれを実施した時期
- 三 政策評価の観点
- 四 政策効果の把握の手法及びその結果
- 五 学識経験を有する者の知見の活用に関する事項
- 六 政策評価を行う過程において使用した資料その他の情報に関する事項
- 七 政策評価の結果

カルテの記載事項

- 患者の基本情報
- 主訴
- 現病歴
- 既往歴
- 家族歴
- 社会歴・嗜好
- アレルギー
- 現症・身体所見
- 検査結果
- 入院後経過・看護記録
- 治療方針



(3) 評価書のポイントーカルテを参考に

① 単なる時系列的な記録から問題志向型システム(POS, Problem-Oriented System)へ

従前の診療録は、患者の症状、身体所見、検査所見、診断、治療についてを時系列的に記載する方式が用いられている。ところが、この方式には、患者の情報分析、評価をして診断するまでの論理過程の記載に統一性がない、治療計画についてまとめて記載する欄がない、などの問題点がある。

診療の目的は、患者の心身、健康上の問題解決であるから、診療記録の形式は、収集した症状、所見、検査結果から、今回の分析対象とした診療情報が何であったか、その分析評価から診断に至った論理過程について明確に記載できるものであり、問題解決のプロセスの記載にも適したものであることが望ましい。

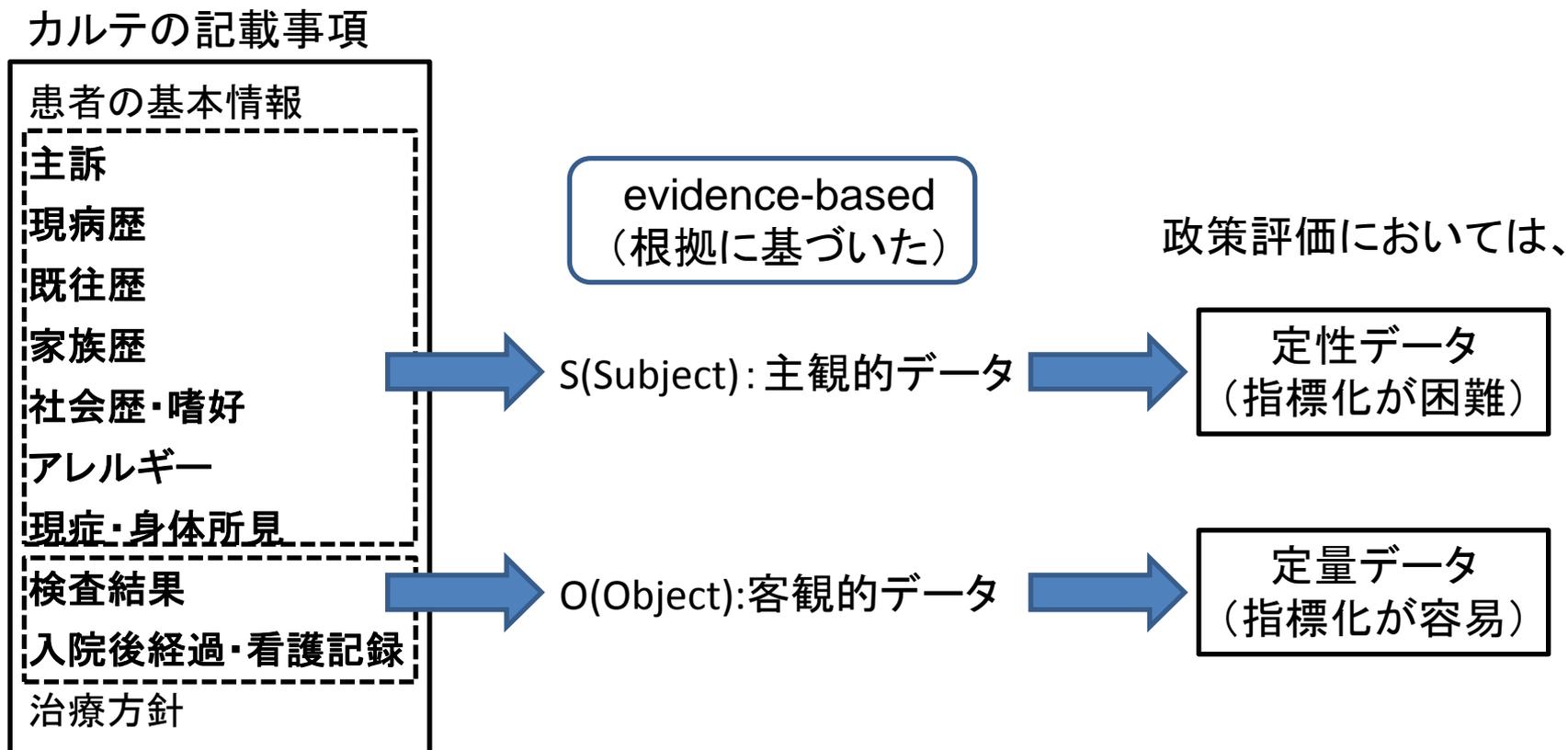
出所：都立病院診療録等記載検討委員会編(2001)『都立病院における診療録等記載マニュアル』,p.13。

② 問題志向型診療記録(POMR, Problem-Oriented Medical Record)

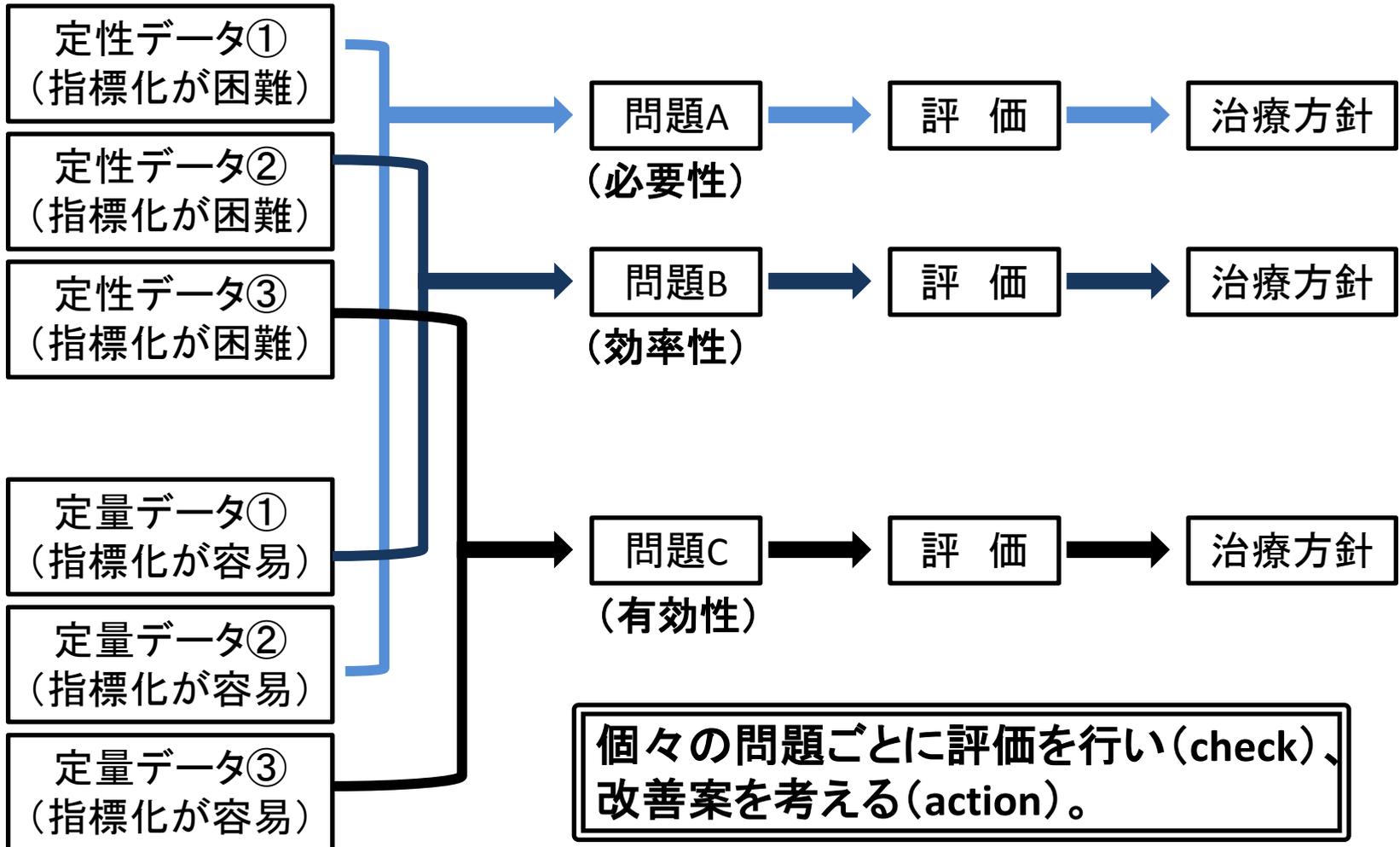
POMRとは、問題志向型診療記録のことで、POSの実践に不可欠の道具である。POMRを用いることにより、データ収集と記録の効率化、記録内容の容易なチェックと修正、医療チーム内のコミュニケーション改善が可能となり、全人的ケアが期待できるだけでなく、診療録が回診・症例検討、教育・研究の資料として活用できる。

出所：同上。

③ 問題志向型カルテの政策評価書への応用



problem-oriented
(問題志向)



4. 政策評価にとって指標とは何か

(1) 評価書は、カルテのようなもの

医者にとってのカルテ

= 患者の既往症、これまでの診療経過、その成果が記録されたもの

⇒ 必要な情報(指標)が記録され、これをもとに治療の効果を検証する

行政にとっての評価書

= 政策のこれまでの経過、その成果が記録されたもの

⇒ 必要な情報(指標)が記録され、これをもとに政策の効果を検証する



指標＝何を見るべきか(診るべきか)

政策評価→指標を通じて政策を診る

適切な指標→名医 or bush の分岐点

(2)何を診るべきかー政策評価の目的から考える

政策評価の目的は？

問3-1 政策評価制度は何を目指しているのですか？

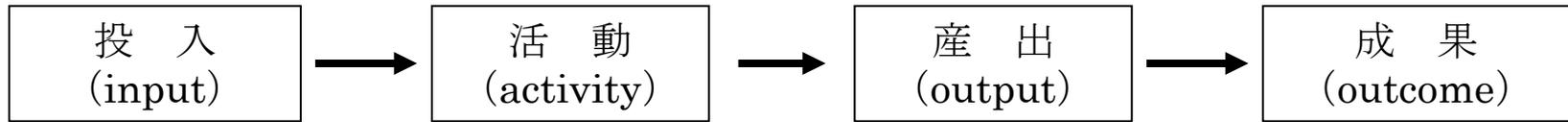
政策評価制度は、その実施により、効率的で質の高い行政、成果重視の行政、国民に対する行政の説明責任の徹底を実現することを目指しています。制度の目的は次の三つに整理することができますが、いずれも国民との関係を重視したものとなっています。

制度の目的

- ①国民本位の効率的で質の高い行政を実現すること
- 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

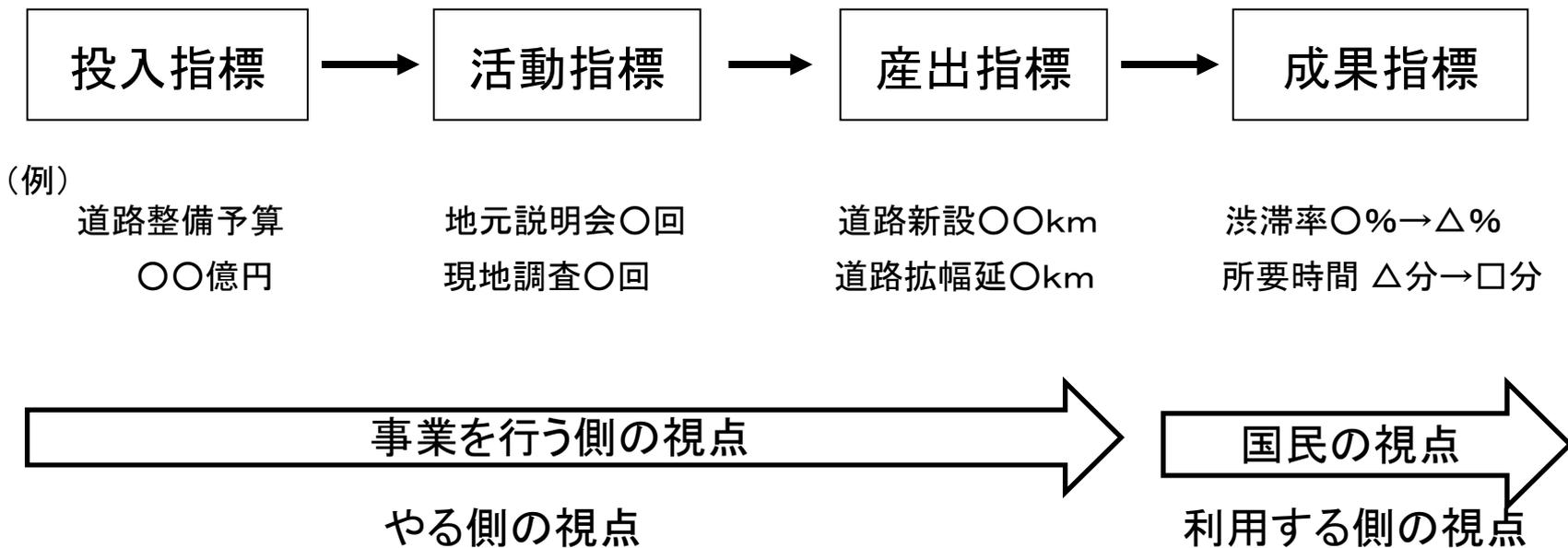
出所：総務省行政評価局(2011)『政策評価Q&A(政策評価に関する問答集)』、p.5。

(3) より重要なのは、成果指標



投入	産出や成果を得るために用いられる資源（例：予算額、人員数、時間）
活動	産出を得るために行った行動（例：地元説明会回数、現地調査回数）
産出	完成された財・サービス（例：道路工事延長キロ、拡幅路線数）
成果	最終目的（例：通行所要時間の短縮、交通事故の削減）

① なぜ投入指標、活動指標、産出指標だけでは十分ではないのか



② 成果指標の問題点

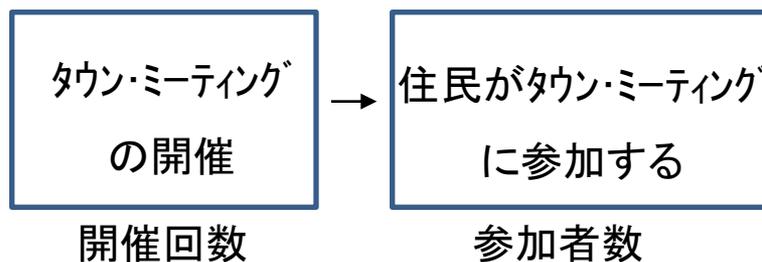
概念妥当性＝その政策が本来目指しているものをその指標が適切に測定しているか

信頼性＝誰がいつ測定しても同じ結果になるか

信頼性と妥当性のジレンマ

区分	例 (道路整備事業)	概念妥当性 (construct validity)	信頼性 (reliability)
産出指標	道路施工延長(km)	低い	高い
成果指標	通行所要時間(分) 渋滞量(kmh)	高い	低い

(4) 指標の活用(活かし方)

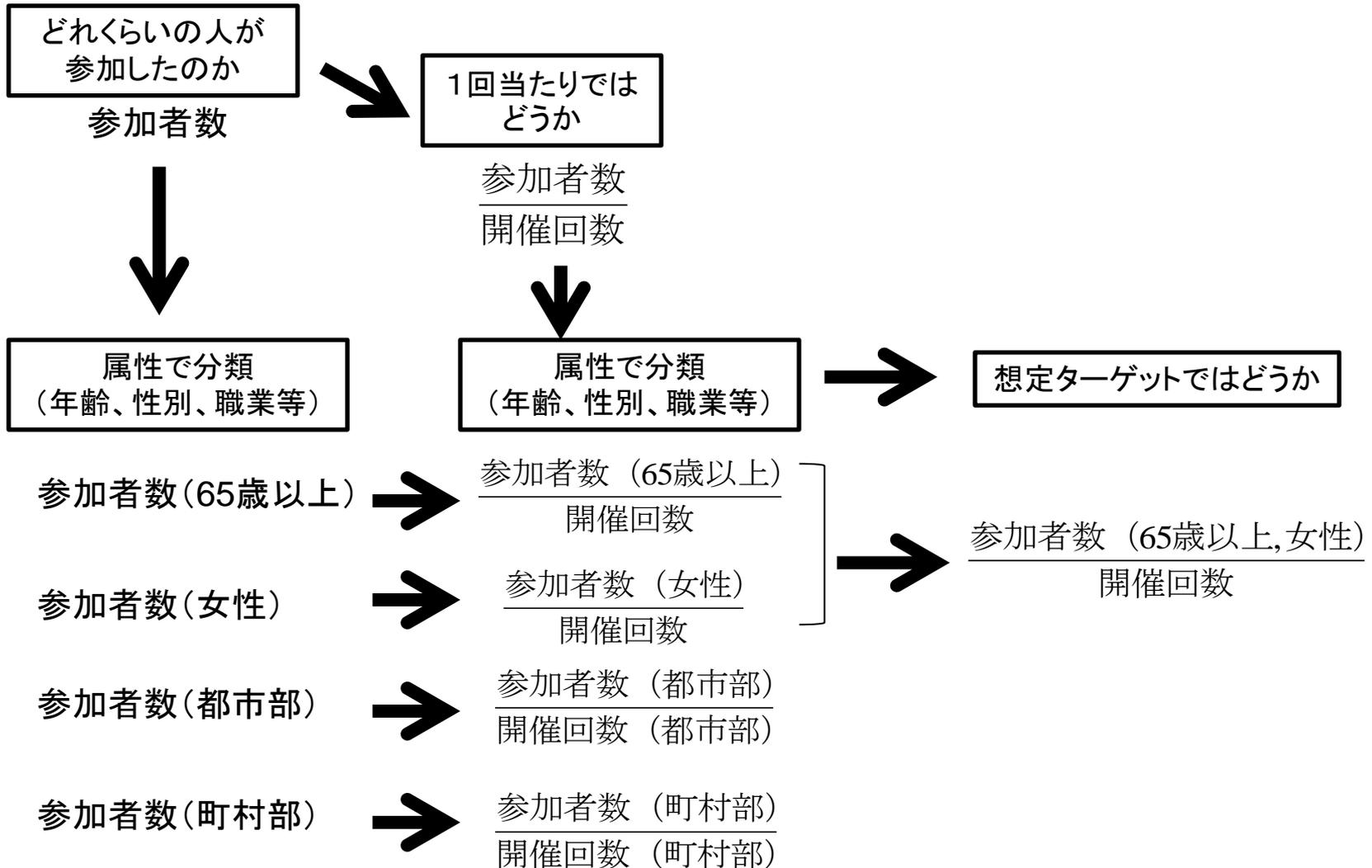


年度	22	23	24
開催回数	60回	70回	80回
参加者数	5,000人	5,500人	6,000人

開催回数:増加、参加者数:増加

→しかし、問題はないだろうか

② 指標は加工ができる(目指す成果を測定する)



5. 政策評価の筋道－評価内容の論理的な説明のために

(1) 政策評価の在り方

政策評価法

(政策評価の在り方)

第三条 行政機関は、その所掌に係る政策について、適時に、その政策効果(当該政策に基づき実施し、又は実施しようとしている行政上の一連の行為が国民生活及び社会経済に及ぼし、又は及ぼすことが見込まれる影響をいう。以下同じ。)を把握し、これを基礎として、必要性、効率性又は有効性の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から、自ら評価するとともに、その評価の結果を当該政策に適切に反映させなければならない。

2 前項の規定に基づく評価(以下「政策評価」という。)は、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、行われなければならない。

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。

二 政策の特性に応じて学識経験を有する者の知見の活用を図ること。

(2) ロジック・モデル

政策効果、すなわち政策に基づき実施し、又は実施しようとしている行政上の一連の行為が国民生活及び社会経済に及ぼし、又は及ぼすことが見込まれる影響を表したもの ⇒ ロジック・モデル

ロジック＝logic＝論理、理屈

ロジック・モデル＝logic model＝政策の論理構造

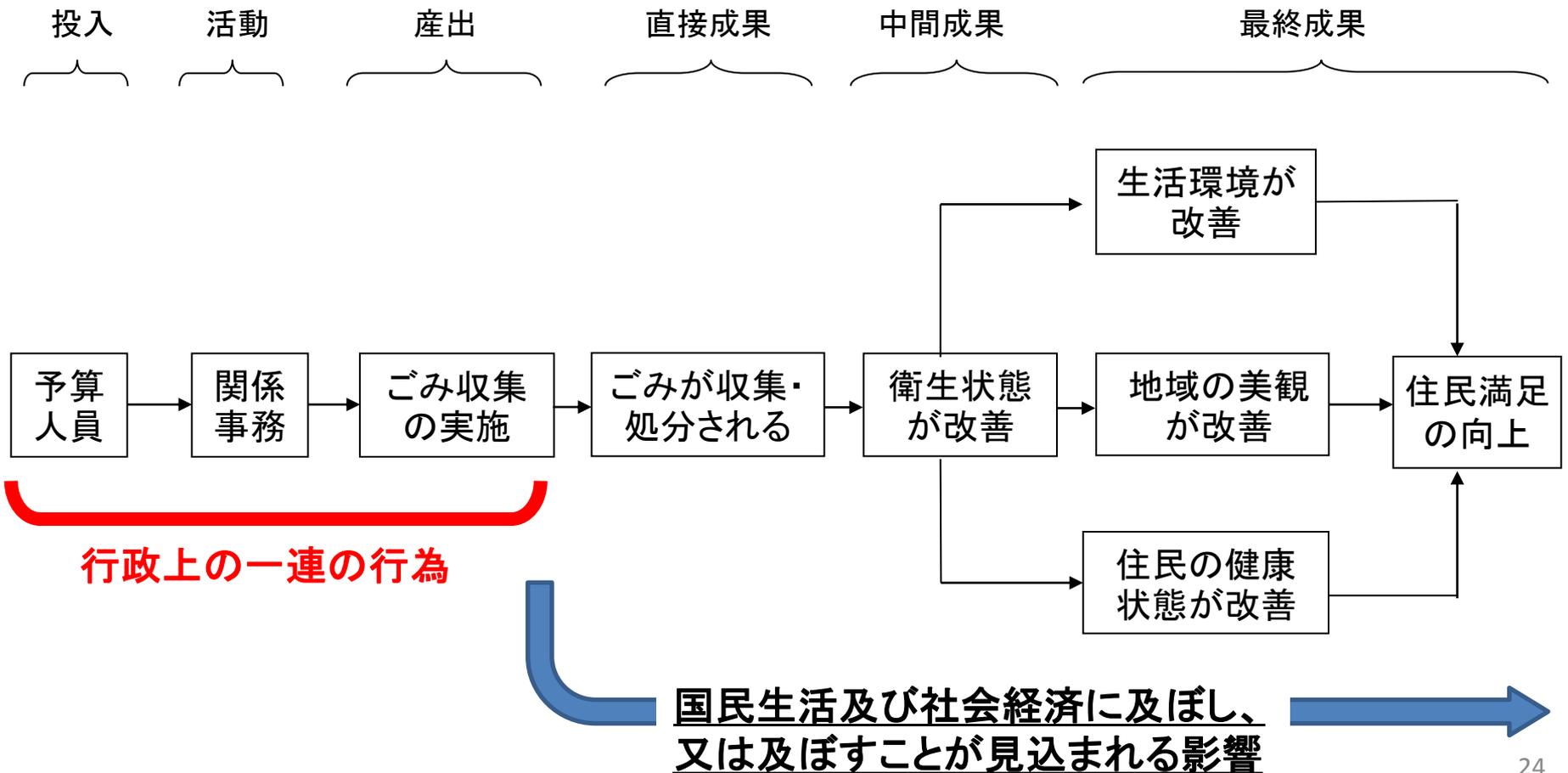
ロジック・モデル

＝政策の実施により、その目的が達成されるまでの論理的な因果関係を明示したもの

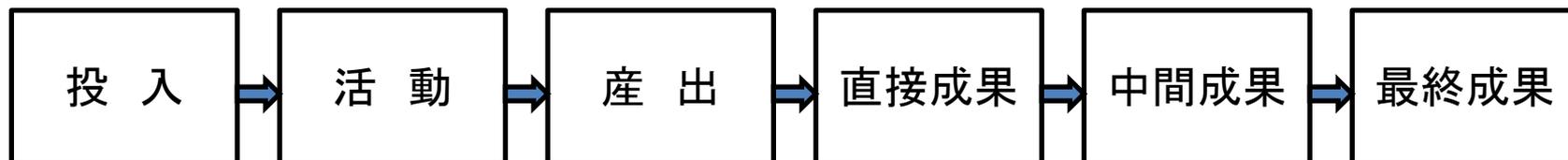
＝政策の実施により、その目的が達成されるまでの過程をフローチャートで示したもの

① 事例ーロジック・モデル

ごみ収集事業の実施は、どのような論理(流れ)で、その目的の達成をもたらすのか



② ロジック・モデルの構成と構成要素



投入 (input)	予算、人員など行政活動を実施するために投入する資源
活動 (activity)	投入資源を用いて行われる行政活動
産出 (output)	行政活動の結果、産み出されたモノ(財)、サービス
直接成果 (immediate outcome)	産出がもたらす直接的な成果
中間成果 (intermediate outcome)	直接成果がもたらす次なる成果
最終成果 (end outcome)	政策(施策、事業)が目指す最終成果

(参考) 悪いロジック・モデルの例

「風が吹けば桶屋が儲かる」

今日の大風で土ほこりが立ちて人の目の中へ入れば、世間にめくらが大ぶん出来る。そこで三味線がよふれる。そうすると猫の皮がたんというによって世界中の猫が大分へる。そふなれば鼠があばれ出すによって、おのづから箱の類をかぢりおる。爰(ここ)で箱屋をしたらば大分よかりそふなものじゃと思案は仕だしても、是(これ)も元手がなふては埒(らち)明(あか)ず

1. 大風で土ほこりが立つ
- ↓
2. 土ほこりが目に入って、盲人が増える
- ↓
3. 盲人は三味線を買う(当時の盲人が就ける職に由来)
- ↓
4. 三味線に使う猫皮が必要になり、ネコが殺される
- ↓
5. ネコが減ればネズミが増える
- ↓
6. ネズミは桶をかじる
- ↓
7. 桶の需要が増え桶屋が儲かる

③ ロジック・モデルの意義

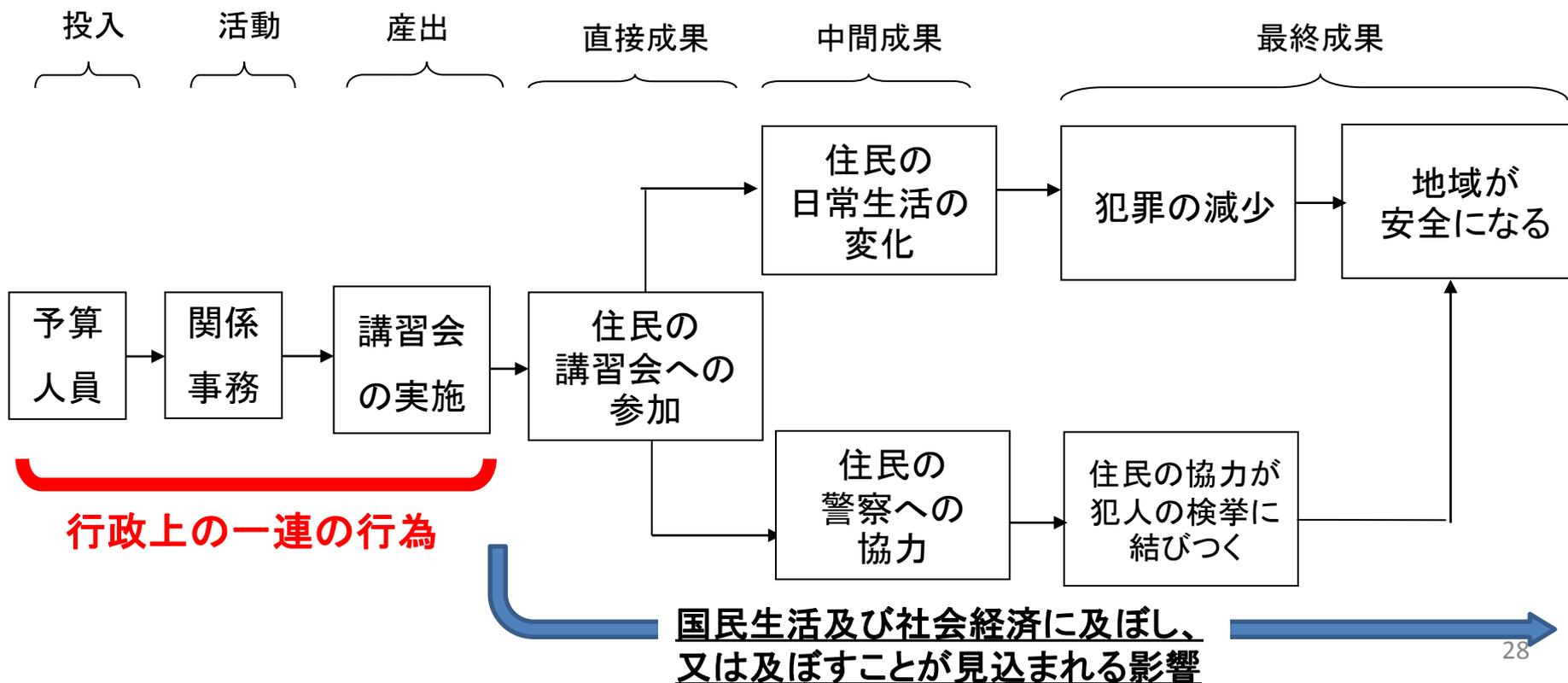
- ・ 政策の論理的形成
- ・ 政策の意義、概念の明確化
- ・ 政策設計における問題点の発見
- ・ 政策評価に当たってのポイントの明確化
- ・ 政策評価に当たっての指標の設定

ロジック・モデル
= 政策の設計図

政策評価 = ロジック通りに効果が表れているかどうかを検証する

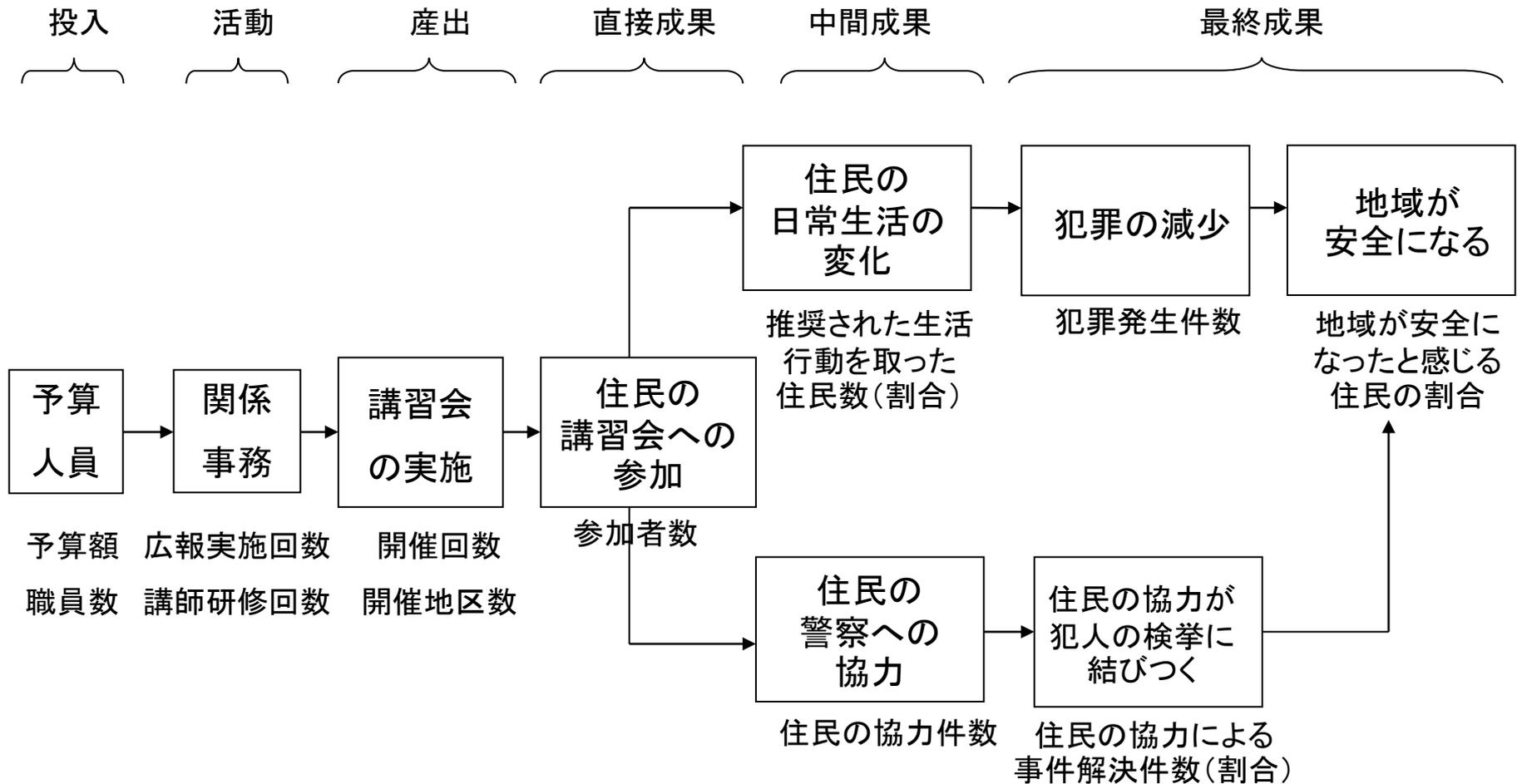
(3) ロジック・モデルは評価ポイントを表したもの

事業名	コミュニティ安全プログラム
目的	地域住民が安心して暮らせる環境を実現する。
対象	域内に居住・勤務・通学する住民
手段	警察官が学校や企業、公民館や婦人会等、住民の中に直接出向き、地域の治安に対する情報提供や、身の回りの安全に対する啓蒙活動を行ったり、警察への協力を呼び掛けることで、行政と地域住民が一体となり、安心して暮らせる環境の整備に努める。



① ロジック通りに進んでいるか、指標によって評価する

コミュニティ安全プログラム



② 比較に基づく評価－「比較は改善の基本」

1) 時系列比較(経年比較、time-series)－増えているのか、減っているのか？

年度	20	21	22	23	24
参加者／回	80人	85人	90人	80人	75人
推奨行動者の割合	80%	90%	80%	70%	65%

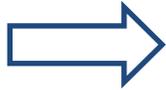
2) 横断比較(cross section)－他の国、地域、役所、部署、事例等と比べてどうか？

地区 (24年度)	北海道・ 東北	関東	中部	近畿	中国・ 四国	九州・ 沖縄
参加者／回	85人	80人	90人	55人	65人	60人
推奨行動者の割合	70%	70%	80%	50%	60%	60%

③ そして改善のための課題を見つけ出す

参加者数が減少している、少ない

なぜなのか



- ・ 対象者が講習会の開催を知らないからなのか
- ・ 講習会の開催日程や時間に問題があるからなのか
- ・ 講習会の開催場所に問題があるからなのか
- ・ 講習会に出席する必要性を感じていないからなのか

推奨行動者が減少している、少ない

なぜなのか



- ・ 参加者が講習会の内容を理解していないからなのか
(講師の話が下手、声が小さい、難しい、早口)
- ・ 実行しようと思っても、実行できないからなのか
(防犯グッズが売ってない、高価、どこで買えるか分からない)
- ・ 面倒くさい、必要性を感じないからなのか