

平成 27 年 10 月 2 日開催

講義名：「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作成に向けた留意点～

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

講義時間：14 時 45 分～16 時 15 分

→ 今回は主に 3 つのことを伝えたい。1 点目はアカウンタビリティがなぜ重要なのか、である。アカウンタビリティが重要であるのは、あたりまえではないかと捉える向きもある。しかし、行政を取り巻く環境がこの 10 年、15 年で大きく変わっている。その中でアカウンタビリティの重要性も変わっていくだろうということで、今一度、それを再点検していきたいのが 1 点目である。2 点目は、アカウンタビリティはどのようにあるべきなのかである。環境変化を踏まえたアカウンタビリティの在り方について述べたい。3 点目は実務上の留意点である。実際に政策評価を実施するときに何に留意しなければいけないかをお話したい。本日の構成は全部で 4 章の構成になっている。1、2 章は理論面であり、抽象的な話が多くなる。3、4 章が実践面である。最後にどのようにあるべきか、何に留意すべきか、具体的に評価シートをどのように作成していくべきなのか、もしくは、評価シートを見るときに、チェックするときによどのような観点からチェックをしていかなければならないかを整理をしていきたい。

1 公共経営とアカウンタビリティの関係の変化

→ 公共経営と言う言葉を使っているが、後程これは何を意味しているのかについて述べたい。

<政策評価の導入経緯①>

■政策評価の原点

◇背景

→ まず、おさらいとして、政策評価の導入の経緯を整理したい。2000 年に出た研究会の報告書（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））が基本的には導入時のベースになっており、現在の政策評価においてもこれが基盤になっている。

◇政策評価の在り方

→ この中で特に重要視されているポイントを赤字で示している。PDCA、監視、コスト削減。利用者の観点、アウトプットとアウトカム、意識改革などという言葉がある。政策評価に携わっている方々は日々このような言葉を念頭において行っていると思う。この言葉が重視されている根底には、当時の行政改革の流れの中にあつた「ベストプラクティス」という考え方があつたと考えられる。合理的・効率的な経営・業務の「ベストプラクティス」のモデルは民間にあり、行政は民間に倣えという風潮があつたと思われる。

<政策評価の導入経緯②>

◇政策評価の方法

・政策評価の概念

→ このような理念のもと、具体的にどのような方法で進めていくかについてもこ

の報告書の中に記載されている。ポイントを赤字にしてある。1つは客観的な評価のため、可能な限り数値化するべきであるとされている。つまり、評価するために比較可能にすべきであるというのが1点目である。

・政策評価の対象範囲

→ 2点目は、政策—施策—事務事業の体系的な整理である。これは、かなり強く言われている。この報告書が出た2000年の時点では多くの地方自治体において、政策—施策—事務事業の整理がされていなかった。政策評価だけではないが、これを契機に総合計画を中心にこのような整理がされてきた。もう一つが目的と手段の関係の整理である。

・政策評価の観点等

→ 政策評価の観点として、必須のものとしてこの5つ（必要性、効率性、有効性、公平性、優先性）が重視されてきた。

<公共経営とは①：行政管理・行政経営・地域経営の位置付け>

→ このような中、「公共経営」という言葉が最近注目されている。

→ 公共経営とは何なのか、理念的なところを整理していきたい。公共経営とは私の整理では3つの組織管理形態を総合させたものと捉えている。

→ 段階的には、「行政管理の段階」+「行政経営の段階」+「地域経営の段階」。この3つの段階がそれぞれの時代の変化とともに重視され、これを総合的に捉えたものを公共経営と呼んでいる。

■意思決定と作業の関係

・公共経営

「行政管理」の段階。

→ いわゆるガバメントである。組織的活動を形成する段階である。これは行政組織の誕生時からもともとあったものである。基本的には行政活動あるいは組織活動と呼んでもよい。その活動を三角形で示している。組織的な活動は意思決定と作業の2つに分けられることが多い。組織として1つの意思決定の下で、皆で分業して活動している。継続的な活動を行うための「ガバメント」が形成されている段階が「行政管理」の段階である。この段階で一番重視されることは、作業の統制をとることである。よって、適正に活動が行えるかどうか、この活動が継続的に行われるかどうか管理のベースになる。

「行政経営」の段階

→ 「行政管理」の段階から、次の段階（行政経営）への移行が重視されたのが20年位前である。○で管理科学と書いているが、もう少し科学の目を入れ効率化せよということで、特にこの段階から民間企業に倣うことがあるのではないかと言われてきた。

→ 図で示す三角形の上の緑色の部分である「意思決定システム」をもっと確立していこうとする段階が、この「行政経営」の段階である。NPM改革（ニューパブリック・マネジメント型の改革）、すなわち、資源の有効活用や様々なリスクの極小化を重視する経営概念が行政の中に入ってきた。「マネジメント」が重視される中、効率性と説明責任という言葉が行政において頻繁に使われるようになってきた。

「地域経営」

→ 最近、「地方創生」や「住民参加」という言葉が頻繁に聞かれるようになってきているが、いわゆる「地域経営」という概念が最近重要視されるようになってきている表れであると捉えられる。これは、意思決定と行動の主体が増えてくる

段階である。先ほどまでの行政経営が、管理科学の概念等を利用するのに対し、この段階では行動科学の概念が新たに加わるようになる。当然ながら、政治的な問題も入ってくる。行政経営までは「意思決定」を前提としているため、その主体は1つであると理解できるが、地域経営の前提となる「合意形成」は、複数の主体が入ってくる中で合意を形成することが求められる。そのためのシステムを作るというのがこの「地域経営」の段階と整理できる。実現にあたっては、「総合性」と「参加」をどのように再定義していくのかが求められる。政策を作るためにどのような多様な主体が入ってくるのかを検討する段階であると考えている。

<公共経営とは②：NPM型改革とその影響①>

■NPM (New Public Management) とは

→ 先ほどNPM (ニューパブリック・マネジメント) と申し上げたが、この概念から行政は、非常に強い影響を受けている。特に政策評価については強い影響を受けている。PDCAサイクルはその最たるものである。改めてこの概念とは何かを整理したいと思う。

◇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、顧客主義などが基本的な考え方として示されているが、これは一言でいうと機能主義の考え方が根底にある。

◇取組の特徴

→ 簡単に言えば、機能主義とは、全体を1個のものと捉えて個々の機能に分解していく考え方である。全体を良くするためには、分解された機能をそれぞれ改善していこうという考え方が機能主義に基づくNPM型改革であると整理される。意思決定と作業を部品に分解してそれぞれ悪いところを見つけ、それぞれの機能を良くしていくことによって全体が良くなるという考え方である。このときに官・民の連携を重視しているが、民は官の視点から機能的な側面で捉えられていることが多い。行政活動を行うための資源と捉えてもいい。財政・資本・労働力、分業の対象として、民が持つ資源をそれぞれを捉え、活用しようと考えている。

◇隠された前提

→ NPM型改革には、隠された前提がある。1番大きなところは市場機能、すなわち競争原理が働くことが前提とされていることである。また、民の活動の評価が可能であり、かつきちんと当該行政組織において官僚制が機能していること、すなわち公共経営における一番上の「行政管理」のシステムがきちんと出来ていることが前提となっている。

<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

→ NPMはいいことばかりではない。NPMの導入目的として、行政一般に言われていることとして、一番大きなところでは行政サービスの品質向上のため、民間の資本・知見等の導入を進めるとの考え方がある。事実、そのような効果が得られた分野が多くある。しかし、最近ではPFIにより建設されたとある自治体の体育館の屋根が落ちたりするなど、行政サービスの品質が民間の資本等を導入することで落ちている事例が顕在化してきている。これが、1番目のデメリットである。2番目は非常に大きなことだと思っている。民間活用の拡大により、行政が業務のノウハウを喪失している事実がある。この20年間、

地方自治体、国も含めて、2割の職員が削減されている。そのような中、行政サービスの需要は増えているため、職員1人当たりの労働負荷は増えてきている。これまで以上に民間活用の拡大が求められている環境になっていると言える。民間活用により提供している行政サービスの品質が低下していることから、元の通り行政が直接サービスを提供しようとしても、業務ノウハウが喪失しており、内製化できないというリスクを背負いつつある。

◇行政評価

→ NPMの副作用を5つほどあげている。

・事業のサイロ化（個別最適化）

→ 特に地方自治体が顕著である。地方自治体では、政策評価より、事務事業評価を中心に活動していると思うが、個々の事業の最適化は図られているのかもしれないが、それを束ねている政策・施策が個々の事業にどう寄与しているかについての分析はあまり進められていない。このような取組が行われている根拠である、先ほどの政策評価の在り方の赤字の部分が重要視されすぎた影響であるととらえている。これらは、重要視されているものだが、赤字以外にも元々政策評価には重要な役割としてうたっていたものがある。それは「学習と蓄積」である。政策の質向上は、元々コスト削減より重要視されるべきものである。行革とリンクしたことによりコスト削減の側面が非常に強く出過ぎた。場合によっては、財政当局の事業をやめさせる道具に使われてしまったという負の側面もあったと思う。このような中、行政、とりわけ地方自治体において、NPM改革も重要だが、「地域経営」と言う観点が重要視されつつある。その実現に向け、重要なキーワードである参加と総合性の観点から整理して行きたい。

<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

→ 地方自治体における住民参加には、「間接的参加」と「直接的参加」がある。間接的参加は選挙を通じ代表者を送り込むことによる参加の方法である。行政の組織活動には、意思決定をする部分と作業をする部分がある。それに対して議会・首長があり住民がある。この図では、縦軸が意思決定の権限の強さ、横軸が行政サービスの幅を示している。間接的な参加では、住民が、意思決定権限がより上の議会・首長に代表を送り込み、後は委任する形をとる。直接的な参加は行政に直接物を申す参加の方法である。その間にあるものがアカウントビリティ（説明責任）となる。このとき、住民の立場は顧客であることを前提としている。住民はお客様だということを必要以上に重視する傾向が15年くらい前からある。このようなときは、説明責任はお客様に対して説明することを意味するようになる。アカウントビリティに関する活動は、お客様の関心事項である行政サービスそのものの内容についての説明が中心になり、なぜこのような意思決定をしたのかは説明する必要がないと捉えられる。

<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

→ 「総合性」はなかなか定義が難しい概念であるが、公共経営においては、部分と全体との関係を示したものと考えている。政策—施策—事務事業の関係をどのように捉えているのかを整理したものが、総合性だと理解していただきたい。この段階においては、総合性の強化とは、基本的にはお客である住民のニーズに対応するこ

と、これが総合性を強化することだとする傾向が大きい。そのときには、顧客満足度を極大化するのがミッションになるので、行政サービスを拡充することになる。そのときには合理的管理が必要になる。最小のコストで最大の効果を上げ、更に多様なサービスを展開するためには、合理的に管理しなければいけない。官僚制は批判的に捉えられる傾向があるが、合理的に組織を管理するための最も優れた組織管理の方法である。よって、官僚制を強化することになる。行政活動のこの三角形のヒエラルキーは、政策—施策—事務事業の三角形とほぼ同義であると捉えられる。そのときに、適正・継続的に行うために分業化を行う。階層的に活動を整理し、標準的なやり方を取り入れることにより、このピラミッドを大きくしていこうという増分主義のアプローチをとることになる。物を増やしてサービスの品質を高めていく、すなわち、総合性とは、量的に拡大することで客のニーズに応えようということであるとの捉え方になる。持続可能であればこれを進めていくことになるが、人口減少かつ歳出が高齢化により拡大する中では、このようなアプローチを維持できないことは、周知の事実である。

<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

→ 今言われている地域経営、これは住民をお客とだけ捉えるのはおかしいという問題提起である。顧客としての住民の側面は当然ある。提供された行政サービスを受益する権利は国民・住民にはあるが、最近、言われているのは参加の概念を再確認する必要性についてである。顧客である住民にとっての参加は、文句も含め批判することであり、それにより行政の品質が良くなるという捉え方をしてきた。これから求められる参加とは、そうではなく、意思決定の部分にも入り、責任を持つということである。地域に対して何かをするとき主体的に活動してほしいということである。今までの説明責任は顧客たる住民に対して、こういうことをやっているという説明する責任だった。今後の説明責任は、住民と行政が対等の立場で、より行政、地域全体の政策を良くしていくための対話をするために、どのように説明しなければいけないかになる。つまり、意思決定の質を高めるためにどのようにアカウントビリティを高めていくのが重要になる。理念的にはそうだが、実際の行政の文書の中で、このような新たなアカウントビリティを果たすために個々の事業レベルまで含めて整理されている文章があるかという点、これは正に政策評価シート、地方自治体では事務事業評価シートだと思っている。基本的には事務事業評価シートを例にとれば、政策—施策—事務事業の関係の体系の中で、これ（事務事業）をやっていると整理されている。そういう意味ではこの政策評価シート、事務事業評価シートは対話の道具として使えるという、ポジティブな側面で捉えていいのではないか。

<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

→ そのように考えたときに、総合性と、政策—施策—事務事業の関係はどう変わってくるのか。総合性を評価しなければいけない、すなわち政策—施策—事務事業の組み換えをしなければいけないのは何のためかと言われたときに、先ほどは、顧客満足度を最大化することだとしていた。私の仮説であるが、この段階においては変化の対応力を強化することがその目的になる。地域を持続させることが重要で、そのために政策—施策—事務事業をどう戦略的に形成していくか、たとえば地方創生の政策目的はそのような位置付けになる。変化に対応させるためには政策形成力を

強くしていかなければならない。そのためには、公共政策の担い手が1人の知恵ではなく、いろいろな人が入ってきてほしいことが重要視される。対話を通じ学習し、目的と手段の関係を再構成していくことが今後求められる。今までは、分かりやすい伝わる文章とは何かというときには、分かりやすいポンチ絵を使う、漫画で説明する、分かりやすい言葉を使うということだったが、この段階では対話が出来ると土台、政策のプラットフォームとして議論の土台にふさわしいものであることが求められる。

2 公共政策モデルと政策評価の関係

→ 次に公共政策モデルと政策評価の関係について整理していきたい。ここまで、公共経営とは何か、その中でアカウンタビリティがどのように変わり、政策評価に期待されているものは何かということをお話した。要約すれば、公共政策の質を高めるために、アカウンタビリティを担保するということである。ここで、改めて公共政策とは何かを整理したい。

<公共政策とは何か①：定義の確認>

■公共的問題とは

→ 公共的問題とは何か、というところから確認していきたい。まず、問題とは何か、ということだが、これはいろんな定義があるが、多く受け入れられている定義は、「理想と現実のギャップ」である。問題をきちんと定義することは、非常に重要である。民間、政府を問わず問題と課題を取り違えて記載されていることが非常に多く、また、問題になっていないものを問題だと書いているケースが非常に多い。問題を定義するのは難しい。まず、理想を作らなければいけない。次に現実とは何かを把握する必要がある。この2つを成し遂げて初めて問題が浮かあがる。逆に言えば公共政策は問題が定義できれば半分は進んだといえる。研究者も研究をするに当り、リサーチクエスションを立てるが、これは研究に対して何を問題と捉えているかを定義することであり、これが出来るか出来ないかで研究が成功するかしないかの8割程度は決まる。それほど問題は大きい。今、これは軽視されている傾向がある。問題は大きく2つある。私的問題と公共的問題である。私的問題と公共的問題の境をつけることが最近非常に難しくなっている。

◇私的問題

→ 自分の活動が外部に与える影響が限定されたもの。あまり多くの多数のものに影響があるとは捉えられないものと整理している。

◇公共的問題

→ 主体が1つではなく、少なくとも複数の主体が行う活動が外部に与える影響が大きく、かつコントロールが必要であり、ある程度の権力行為により統制が必要と思えるほど重大だと思えるものが、初めて公共的問題となる。公共的問題を定義するときは問題を提起し、かつ、私的問題ではなく公共的問題と合意することが必要になる。

■政策とは

→ 公共政策は公共的問題を解決するための政策なので、政策とは問題解決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であると言える。基本的には問題を解決するために定義されたものが政策である。

■公共政策とは

→ 公共政策は基本的には公共的問題を解決するための処方箋であると整理される。

<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

→ 公共政策の活動は、ある程度標準化されなければいけない。公共政策をどのように展開していくかという一般的な流れをここでは整理している。この側面は先ほどの管理科学の側面と行動科学の観点、すなわち、政治的な要素と組織中の合理的な管理の2つの観点から整理できる。大きく分けて組織行動を示す三角形の意思決定とその下にある作業・執行に対し、評価は最後にあり、ここで、大きなループと小さなループの2つのループを回していく。小さなループは、作業に関してどのように適正に行われているかを評価する。大きなループは、全体の有効性がどのようなものであるか、政策・施策が間違っていないか、より大きな観点でループを回す。その意味で、この評価活動は公共政策における土台であり、活動の要になる。コスト削減と言ったときには、下の小さいループを重視するが、評価活動は、もっと大きなループ、すなわち政策の質を高め、地域の魅力を高めていく上で不可欠な活動であると、公共政策上も求められていると認識する必要がある。

<2つの公共政策モデル①：線型的アプローチと非線形的アプローチ>

→ 実際に政策の質を高めるためには、公共政策には2つの観点があることを認識する必要がある。それは、線形的（機械論的）なアプローチと非線形的（システム論的）なアプローチである。

■対象を、外から見るか（客観性）、中から見るか（主観性）

→ 左側が、馴染みがある、因果関係を客観的に分析するアプローチである。結果をもたらすためには原因がある。原因を出すものに更に原因があるだろうということで、因果関係を連鎖させて整理していくものである。

→ 非線形的（システム論的）アプローチは、何かわからないけど相関関係があるようだ。Aという結果が起きたときに、Bの結果が出る。何か関係があるみたいだということを探っていくながら、何かもやとした構造を明らかにしていくものである。

<2つの公共政策モデル②：線型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

→ 政策評価の基本は、この線型的アプローチである。目的と手段の因果関係を明確にしながらかつ分析していく、細かくしていく作業が中心となる。それによってコントロールできる範囲を明確にしていく考え方である。

<2つの公共政策モデル③：線型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

→ これは元々何がベースになっているかと言えば、デカルトの『方法序説』という本の中で示している論理学の四法則である。ここでは、政策評価で留意しなければいけないことに近いことが書かれている。政策評価は、暗黙的にこれを参考にした部分があると言える。

→ 明証性。証拠を出し思いつきは出さず。皆が納得できる証拠を出して偏見を排除することを重視する考え方である。

→ 分割性。複雑なことを理解するために分かる単位に分けなさい。理解できる単位に分けるといふ考え方には、線形的なアプローチという考え方が根底にある。

→ 順序正しい総合性。これはレゴブロックのように個々の部品を積み上げれば全体

が構成されるという考え方である。順序正しい総合性は、単純なものから複雑なものへ。細かいものと大きいものを区別し順序正しく並べなさいという考え方である。

- 枚挙性。見落としがないように全て見る。現代社会では不可能になっている。
- これを政策と照らし合わせると、政策課題、たとえば地方自治においては住民の福祉の増進という究極の命題がある。この命題に対し政策—施策—事務事業という形でそれぞれ展開していく考えに則り行政活動にあたっている。これは重要で今後も変わることはない。この考え方は美しく、社会科学だけでなく自然科学もデカルトの考え方に則り進化してきたが、ここ 30 年~40 年位の間に、この考え方には限界があると一部の分野では言われてきている。デカルトの概念には重大なことが 1 個欠けている。それは、「時間の概念がない」ということである。

< 2つの公共政策モデル④: 非線型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

>

■線形的なアプローチの考え方

- 直線で引けるような関係。数式で書くと、 $F(x+y)=f(x)+f(y)$ 。つまり個々の演算は分割できる。また、 $F(ax)=af(x)$ と同じになる。これは何かというと、全体は部分の総和と見なせるシステムであることを前提としている。レゴブロックを積み重ねると全体が構成される。構成する順番は関係ないという概念である。つまり、初期条件を決めれば結果は予測できるということを言っている。線形ウサギの例で説明したい。繁殖の条件として、ここで提起されているように、倍々に増えていくとした場合、その増え方は、1つの島でも2つの島に分けようと同じという考えである。つまり、無限大に増えていく。そんな訳はないということは直感的には分かる。

< 2つの公共政策モデル⑤: 非線型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

- これに対し、生物学を中心に研究されている考え方が、非線型的アプローチである。これには、時間の概念が入る。全体は部分の総和とは違うという考え方である。初期条件の小さな差が全体に決定的な影響を及ぼす場合もある。有名なたとえだと、中国で蝶が羽ばたくとカリフォルニアでハリケーンが起こるといったものがある。ちょっとした変化が積み重なることで、予想外の結果が起きてしまうという捉え方である。非線形的なアプローチをとる時にロジスティック写像という考え方がある。ロジスティック写像によると、1つの島に 20 匹のウサギを放ったときと 2つの島に 10 匹ずつウサギを放ったときはトータルの数が変わる。1つの島に放ったときは 12 匹になり、2つの島では 11 匹ずつで 22 匹になる。置く環境によって結果が変わることを考慮しようというのが非線型的アプローチとなる。

< 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

- 線形的アプローチは単純化出来て良いが、先に述べたように隠れた前提がある。線型的アプローチは、結果が予測できることを前提にしている。予測できるアプローチに関してはこちらの方が明確な意思決定ができる。公共の問題をある程度画一化出来る、または一定期間変えないということが、未来は予測を出来るとする上で求められる。このような世界では、組織内の活動も官僚制で行うことが最も効率的になる。それに対して、非線形的アプローチは何が起こるか分からないことが前提となる。例えば経済活動になるが、1960, 1970 年代には経済的な成長の潜在力があつたので、インフラを造れば必然的に内需も拡大する。外に対する外需に関しても

- 輸出を促進すると確実に上がることが予想できた。今は予測できない。今は、中国がくしゃみをすると経済の上では大変なことになる。戦後長年に渡りアメリカ経済の心配をしていれば良いと言われていたが、何時の間にか同じように中国も重要になった。将来はインドも重要になるかもしれない。半年後経済がどうなっているか誰も予測できない。公共的問題は理想と現実のギャップと言ったが、理想と現実が分からないので、探し続けなければいけない。しかも固定化できないので活動の体制も変動的にならざるをえないというのが、非線形的、すなわちシステム論的な捉え方である。それぞれの政策モデルに立ったときに評価の考え方も変わってくる。
- 今の政策評価は政策—施策—事務事業をきちんと決めることが前提。評価活動は線形的アプローチが中心となる。事務事業の評価を行うときはそれぞれの体系の中できちんと位置付けられているか評価することが重要になる。体系的整理がきちんとされ、文章として表現されていることが求められる。
 - 非線形的アプローチによる公共政策モデルを作ったときはどうするか。このようなアプローチに基づく評価活動をやっている行政組織はまだなく、概念的に整理した段階である。このアプローチでは、公共政策の検討にあたり、取り巻く環境はよく分からないが世の中を変えていく、大きな流れ（サイクル）があるのではないかという捉え方をする。いろいろ変わっていくときに、ある程度の循環があると、持続的な仕組みとして、例えば地域が変わるとか、経済活動が継続することへと繋がっていくのではないかという捉え方である。

<政策評価モデル①：非線型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

- この例では、産業活性化するために産業間の連携をする、農業を広域的に展開するなど4つの政策を設定し、それぞれ施策をぶら下げ、各事務事業をぶら下げるといって詳細化していく。基本的には活動を足し算をすることで政策を実現するという考え方に則っている。

<政策評価モデル②：非線型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

- このモデルでは、産業を活性化するためには、大きなサイクルの形成、すなわち、経済活動のプレーヤーを増やし→それぞれが新しい活動を行い→成果を出してそれぞれつながりを強化する→更に参加者を増やす、という循環を作らなければいけないと捉える。そのときの評価指標として、目的を提示する指標を縦の欄に設定し、KPI、この例では、企業数や就業者数、商取引額、訪問者数などのパフォーマンスのインデックスを立てる。それぞれの施策を大きなサイクルを構成する領域毎に考え、これが次の活動にどのようにつながっているのか、若しくはつなげられているかが、このときには、評価の観点になる。これは上下関係がないモデルになっている。仮に、上下関係が見えるときは、上の例（因果関係の客観的評価）に移行するモデルになるのではないかと思う。

3 アカウンタブルな（伝わる）文書とは何か

- 今までは抽象的な話をしてきたので、これからは具体的な話をしていきたい。ここからは評価シートはどのように書いていくべきなのか。どのようにチェックしていくべきなのかについて話していきたいと思う。

<分かりやすい文章とは①：意味と論理力>

■「分かりやすい」文書とは何か？

→ 分かりやすい文章を書きなさいと言われるが、そもそも「分かりやすい」とは何かについて整理していききたい。「分かる」＝理解することであり、知っていることが理解することだとされている。知っているということ突き詰めていくと、意味を知っていることだと整理できる。つまり、分かりやすい言葉を使うのは何故かという、前提知識がなくても「意味」を理解できる。聞き手が今までもっている知識と新しく説明する知識を結びつけることにより「意味」が理解できるようになる。だからわかりやすい言葉を使うことになる。

■「意味」とは？

→ それでは「意味」とは何かを整理すると、2つの観点がある。

・① 1つは記号・対象が持つ単語がそもそも何かということ。

→ 例えば、コップとは何かを示すことが①の意味にあたる。

・② 2番目は対象が、他の記号に対して持つ関係・構造※文脈・背景

→ ウサギが2匹いる。上のウサギは、ウサギでしかない。ウサギという生物学上の定義以上の意味は持たない。それに対して下のウサギの横には弓がある。弓だけ、ウサギだけだとその対象の定義以上の意味はない。弓とウサギを同列にならべたときに、隠れた構造が生まれ、例えば狩りであると想起される。これが文脈・背景ということになる。文章で言えば、単語だけ並べても、文脈がわからないことがある。

■「論理力」とは？

→ 論理力は考えをきちんと伝える力である。それは、伝えられたものを受け取る力に他ならない。論理的な評価シートを書こうというときは、行政側は考えを伝える力を養わなければならない。住民は顧客であるという関係だけではなく、という話をさせていただいたが、住民側も受け取る力を身に付けていかなければいけない。

■論理的整理方法

→ その中で論理的であるためには

・演繹的に整理するのか

・帰納的に整理するのか、に則って書くことが求められる。

→ アプローチは異なるがゴールは基本的に「構造化」である。全体の中でどのような意味を持っているのかということ、「意味」の②を目指すことになる。

<分かりやすい文章とは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

→ 政策評価における意味の①と②の関係を整理したい。行政活動を政策—施策—事務事業の形で体系的に整理した時を題材とすると、赤枠で示した個々の事務事業は①の意味にあたる。事務事業評価シートをもとにこの部分だけを説明することは、単語だけ並べることと同義である。これでは②の意味が分からない。重要なのは、政策—施策—事務事業を結んだ線が何を意味しているのか、すなわち、何故このようにしたのか②の意味を説明することである。

<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

→ 例を示し説明したい。全ての人死ぬ。今までずっと生きている人はいない。これは公理である。ソクラテスは人間だ。だからソクラテスは死ぬ。論理図で書くと死ぬものと死なないものがあると分けたとき、人間は死ぬものの中に入る。ソクラテスはこの人間の中に入っているからソクラテスと人間の関係はこの中にあるの

で、死ぬというより大きな枠の中にソクラテスは入ると演繹的に言える。

■帰納的論理性：ベーコン的アプローチ

→ 帰納的論理性は事実としては分からないが、事実から導出される仮説として立てられるのは何かを明らかにしていく。この例で示す通り、ソクラテスは死んだ。プラトンは死んだ。アリストテレスは死んだ。だから全ての人は死ぬと、帰納的に論理立てていく。

→ 上がトップダウン型。下がボトムアップ型思考となる。

<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？

→ 少しこの文章を読んで2か所のおかしいところを探してみたい。

※ 少し参加者に考えてもらう。

■【解答】「根拠」（つまり、だから）に注意

→ 解説をしていく。文章としては綺麗ですと読めてしまう。おかしいところがあると指摘されない限りはすっとそうだと流してしまうと思う。演繹なので接続詞に注意しなければいけない。4番と10番で、「つまり」、「だから」と言っている。この接続詞を使うときは、前に挙げた事実を使って新しいことを言っている。4番目のところを見ていきたい。

→ 思考は閃きを必要とする。論理図で書けば、閃きは思考の中にある。3番目の「頭の良い人」には閃きがある。ここでつまり、頭の良い人は思考力もあると言えるか。思考と頭の良い人の論理的な関係は何もない。文書だと分かりにくいけど図で表すと「思考」と「頭が良い人」との関係は何もないことが分かる。閃きは誰でも得られるものではないという2番目の文章は、ひっかけになっている。なんとなく頭のよい人というのは、そんなにいないだろうということとつなげてしまっていて、バイアスがかかってなんとなく読めてしまうが、実際にみるべきは①と③と④である。これらは論理的には何も関係ない。そして10番目。「論理力は決して頭のよい人だけのものではない」と書いてある。④番目のところの「頭のいい人は思考力がある」を仮に受け入れたとき、頭のいい人とそうでない人に分けられる。その中に思考力がある。⑨番目の「論理力と思考力は違う。」では、論理力、思考力と頭のいい人とそれ以外の人との関係は何も言っていない。このような文章は実は政策評価だけではなく、世の中の文章にはいっぱいあふれている。ここは非常に注意しなければいけないポイントである。具体的にどこを見ればいいのか、より掘り下げて具体的に見ていきたい。

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

→ 評価シートの構成をみていきたい。公共政策がどのように展開しているかについて説明した。公共政策は、決定・執行・評価の3つの大きなプロセスで動いている。評価活動はこれらの活動の土台になるので、一般的な評価シートには、この3つのプロセスが全部書いている。たとえば、事業（施策）の内容では、問題を同定して、原因の分析、課題の設定、基本的な方向性を定め、基本方策を検討し、体系化したことが入って初めて内容を説明していることになる。目的と手段は公共政策的にはこの流れ、図で示した6個のブロック（問題の同定～体系化と計画の立案）が入っていることが、目的と手段の関係を整理したものと言える。

執行のところは、活動コストがかかるか、指標に対する実績値が何か、それに対する評価の結果が何かという形で構成されている。先ほど住民との対話のために政策評価シートは有効だと申し上げた。政策評価シートは、これら公共政策のプロセスにおける情報を網羅している。唯一の行政文書ではないかもしれないが、多くの行政活動を網羅的にカバーしている、かつ、このような内容をカバーしている貴重な情報資源と捉えることができる。

<評価シートと公共政策との関係②：評価シートのレイアウト例>

■何故、手段が目的化することがあるのか？

→ 目的と手段の関係は何かということのを別の観点から整理すると、まず、こういうことをやりたいという根拠が必要になる。それに対して、我々はこう考えましたと主張して、主張を解説しているという構成を、文章上、取っていることが求められる。今回は、問題に着目したい。特に地方自治体においては当該地域においてこうだという問題を同定しない限りは、その地方自治体の問題にはならないことに注意しなければならない。何故かと言うと、客観的にこう言われているままだとその地域における問題を同定したことにならないからである。つまり、地域の問題として主観的に捉えて初めて問題になる。それに対して主張して課題を導き出していく。解決方法を具体的に提示していくという手順を踏むことになる。必要に応じてこれに対して課題を解説していく。具体的な方法について説明していくことを補足していく。

<構造チェック①：A市の行政評価シートの「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？

→ A市の行政評価シートに書かれている「産業の活性化」戦略についての内容を題材にしたい。ここの中には、問題の同定から原因の分析→課題の設定→基本的な方向性が書かれていなければいけない。どこがおかしいか見てもらいたい。

<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

→ 解説：ずっと読めるが、ばらばらにして文書毎に分析してみたいと思う。1番最初の文章では、「まちの活力の基盤は産業です。産業の活性化が重要になっています。」と書かれている。これはいわゆる枕言葉で一般論である。これを受け、次に何を書いているかというところ「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が小さく・・・」と書いている。ここでは、原因の分析をしているように見えるが。実は問題を設定していない。つまり、問題を暗黙的に設定している。一般論から読み取れる問題がフワッとあり、それに対して、人口当たりの産業規模が小さい理由が書いてある。当然のことながら手段は書いているが、問題が同定されていないので抽象的な一般論を書いている。最後の基本的な方向性の決定では、冒頭の一般論の表現を変え、もう一回言っている。ここでは、「市場規模の拡大を図る」と書いている。論理的には矛盾があるが、普通の文章として違和感なく読める。何故読めてしまうのかについて、ゲーム的なものを交えながら解説をしていきたい。

<目的の論理性チェック①：認知バイアス ウェイソンのカード問題①～③>

ゲーム的なことをしたい

■問題→ 4枚のカードがある (E K 4 7)。それぞれの片面にアルファベットが書かれている。もう片方には4、7数字が書かれている。

■母音が書かれたカードの裏に偶数が書かれているこの規則を証明するために最低何と何のカードをめくらなければいけないか。2枚考えて下さい。

講師：

→ これは聞いてみたいと思う。順番に。Eのカードをめくる必要性がある方手を挙げてみていただけますか。はい。Kのカード。2人いらっしゃいます。4のカード。結構多いですね。7のカード。4のカードをめくったほうがいい方もう一回すいません。なぜ4のカードをめくったほうがいいかと思いましたか。

回答

→ 母音の裏は偶数ということで、めくって母音であれば正しい。誰もその反対は言ってないので奇数の裏が母音ではないというのが前提条件ではないので。

講師

→ では、逆に7と答えた方。もう一回すいません挙手をして下さい。何故7ですか。

回答

→ 母音の裏に奇数があるという過程を覆すため、実証するため

講師

→ 正解ですね。実はこれEと7です。詳しく解説していきたい。母音が書かれたカードの裏には偶数が書かれている。PはQである。ということを証明したいので当然Eのカードは母音ですのでめくりましょう。QがPであることを証明しろとは言っていない。逆に言わなければいけないことは奇数が子音でなく、奇数が母音であると、この法則が崩れてしまうので、ここをめくらなければいけないことになる。

<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、「待遇」

→ さらに詳しく見ていきたい。命題「PであればQである」は、よく政策評価の場面でも出てくる文章の構成なので非常に気を付けなければならない。P「母音の書かれたカードの裏には偶数が書かれている」ということを論理的に整理すると、逆、裏、対偶の概念がある。「逆」はPがQである、逆にしてQがPであることを「逆」という。「裏」はPではないものはQではないこと。「対偶」はQではないものはPではないということ。これでは分かりづらいので、

→ 分かりやすい例。P「ペンギンならば鳥だ」という命題のとき、「鳥ならばペンギンだ」は違うと分かる。「ペンギンではないならば鳥ではない」も違うと分かる。「鳥でないならばペンギンではない」は一瞬考えてそうかと思う。論理的にはPならばQだということと、QでないならばPではないということは同じことを言っている。論理的には同じこと。

<目的の論理性チェック⑤：対偶によるトートロジー>

→ これが先ほどの文章の中に隠れている。トートロジーといわれるもの。行政文書だけではないが、説明しているようでして本当に説明しているのか。なんか変だけど感じる時は、このトートロジーを使っていることが多い。先ほどEと7の問題に戻ると、Eをめくると同じ意味が7をめくる行為になる。人間が論理的に同じなのに同じだと認識しない。つまり、バイアスがかかりやすい。Eと4が同じだと認識する人が大多数。かなり注意してみないとEと7が同じだと読みとれない。

→ 先ほどの文章を見てみると、「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くる」となっており、これはどこの文章からひっばってきているかという、最初の一般論である。次の文章が方向性だが結論といわれる文章である。「そこで産業の活性化を進めるなど市場規模の拡大を図る」と書いているが、「人口減少社会を迎える中・・・」の文章の裏側には、明確に書いていないが「経済活動は人が減るので縮小する。市場規模が縮小する中、これまで以上に産業の活性化が重要になっている」としている。つまり、「市場規模が小さいならば産業は活性化しない」と整理できるが、そのとき論理的な整理をすると対偶関係にあるのが、実は「産業が活性化しているならば市場規模が大きくなる」ということになる。これとこれは同じだということは直感的に分かる。最後の結論は産業化を活性化することにより市場規模の拡大を図るということを書いており、最初の一般論と同じことを繰り返している。本来、政策は問題を同定し、新しい価値を見出すために、具体的な解決策を述べなければいけないが、目的と手段について、同じことを繰り返している。このような状態で政策を推進すると、手段を目的化するリスクが高くなる。政策のこのような文章、つまり、事業内容でなぜこれをやるかの根拠がトートロジーになっていないのかを、非常に慎重に見る必要がある。

<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

→ ソクラテスの話で説明した演繹的、帰納的に正しいかどうかチェックする方法は、図式化すること。ほとんどはこの2つに分けられる。行政文書のほとんどは演繹的かもしれない。特にこの政策を行うときに何々の計画に書いてあったからということもあるが、何々の目的のためにこれがこうだと展開するとき演繹的な話になる。論理に飛躍がないかを、接続詞が入ってないこともあるが、文章に、「だから」、「すなわち」、「よって」、「したがって」、等の接続詞がどこに入るかに着目して、それぞれの関係を少なくとも前の文章から導出できるかという観点からチェックすることが有効である。前の文章から次の文章を導出できないとおかしいので、導出していないときはそれが間違っているということではなく、説明不足ということになる。論理的に正しいきちんとした説明をすることを心がけることが求められる。

■ポイント②：「意味」が伝わるように説明しているか

→ 単語と全体の構造の話をしたが、特に全体の構造、目的と手段の関係を意識することが重要である。ポイント①と重なるがそこをきちんと意識する必要がある。

■ポイント③：問題をきちんと設定しているか

→ 注意深くみる必要がある。問題は主観的に、特に地域に関しては主観的な問題にならない限りは当該行政組織にとっての具体的な政策は展開できないはずなので、きちんと主観的な問題になっているかをチェックする必要がある。

■ポイント④：トートロジーになっていないか

→ ペンギンの話を思い出して欲しい。だいたい目的と手段で同じ単語を使っているとあやしい。そのときにひっくり返っていないかをチェックする。最初と最後の文章が結局同じことを言っていないかチェックする。

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>

■ 人間は合理的な判断をしているようで合理的な判断が逆にできないことがある生き物なので、例として引用させていただいた。2つの選択肢を全て読んでから、

選択をしていただきたい。

■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
- Aの方がいいと思った方は挙手をしていただきたい。1名ですね。Bの方がいいと思った方。Bの方が多いですね。

■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。
- Cの方がいいと思った方。あまりいらっしゃらないですかね。Dの方がいいと思った方。Dの方が多いですね。
- AとDと答えてほしかったのですが、この会場ではBとDという答えになった。これは何かというと確実に240ドルもらう話と25%の確率で1000ドルもらえる話でいくと、経済学のベースになっている考えでは、期待値が高いものを選ぶのが合理的な人間だということになっている。今回、Bの方が多かったので合理的に判断していただいているということだったが、Aと答えることが多いと言われている。決定の2はどちらも期待値は750ドルで同じだが金額が多少違っていたとしても損をするときはリスクを追求するのが人間の性。何かをもらうときはリスクを回避したいと考え、損するときにはリスクを追求してもいいと考える。

<評価バイアス②：フレーミング効果の事例>

→ それぞれ、決定のときバイアスが掛かり、2つが組み合わせあったときどうなのかということだが。

■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。
- ①か②のときどちらを選ぶかという①と答える方はいない。②を選ぶ。もらえる確率が高く損をする確率が低い。

<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

- ・①AD 25%の確率で240ドルもらえ、75%の確率で760ドル失う
 - ・②BC 25%の確率で250ドルもらえ、75%の確率で750ドル失う
- 今回の話では適合しなかったが1番人気のない組合せはBとDで1番人気のあるのがAとD。これが①の回答。これは何をいいたいかというと、人間の判断は個々の足し算と総合化したときでは、変わる可能性があるということを意味している。事務事業評価をしている地方自治体が留意しなければいけないことだが、細かい単位に分けて個々の評価をして足し算をするという方向も正しいときもあるが、組み合わせたときに判断が変わる可能性もある。人間はそういうものだと念頭に置いていただければと思う。

→ ちょっと駆け足になったが本日の私の話はこれで終わりたいと思う。ご清聴ありがとうございました。