

エビデンスを重視した政策立案が 目指すものは何か

公会計監査機関意見交換会議

『データの利活用による検査・監査・評価の改善』

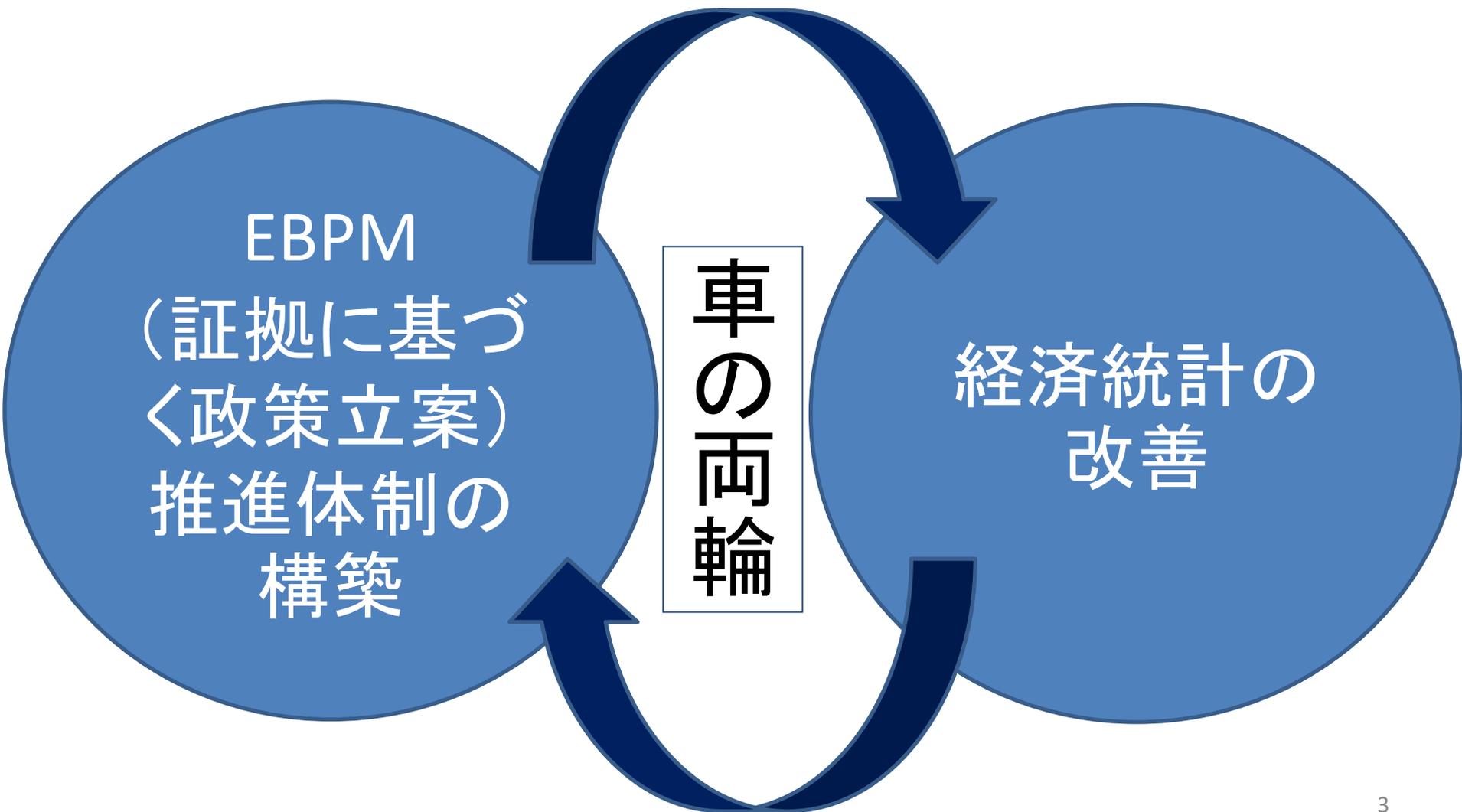
2019年8月23日

大橋 弘(東京大学)

統計改革・EBPMの背景・経緯

- **経済財政諮問会議（H27.10月）麻生財務大臣**
“経済情勢を的確に把握するためには、GDPを推計するもとなる基礎統計の充実に努める必要”
- **山本行政改革担当大臣就任（H28.8月）**
GDPなど経済統計の改革の必要性を表明
- **統計改革の基本方針（H28.12月 経済財政諮問会議決定）**
GDPの改善などの取組と、山本大臣が提唱した「統計改革推進会議」の設置を決定
- **統計改革推進会議の設置（H29.2月初会合）**
内閣官房長官（議長）、行政改革担当大臣、内閣府特命担当大臣（経済財政政策）、総務大臣、財務大臣、経済産業大臣、日本銀行総裁及び9名の有識者から構成
- **統計改革推進会議「最終取りまとめ」（H29.5月）**
今後の統計改革の具体的方針を取りまとめ
- **官民データ活用推進基本計画（H29.5月 閣議決定）**
官民データ活用推進戦略会議の下に、EBPM推進委員会の設置を決定

統計改革「最終とりまとめ」 (2017年5月)



「最終とりまとめ」後

様々な統計問題が
表面化

毎月勤労統計の
不適切処理
(2019年1月公表)

各府省における
基幹統計の点検
(2019年1月公表)

目の前の統計改革に隠れて
EBPMが十分に議論
されていない懸念

賃金構造基本統計調査の
点検報告漏れ
(2019年3月報告)

- 証拠に基づく政策立案（EBPM）とは、（１）政策目的を明確化させ、（２）その目的のため本当に効果が上がる行政手段は何かなど、当該政策の拠って立つ論理を明確にし、これに即してデータ等の証拠を可能な限り求め、「政策の基本的な枠組み」を明確にする取組。
- 限られた資源を有効に活用し、国民により信頼される行政を展開するため、EBPMを推進する必要。

「最終取りまとめ」で求められている主な課題	主な課題の取組状況
1. 推進の要となる機能の整備	<ul style="list-style-type: none"> ・各府省の責任者等で構成するEBPM推進委員会を設置（平成29年8月） ・各府省におけるEBPMの取組を主導するため、ハイレベルの責任者である「政策立案総括審議官」等を新設（平成30年度～）
2. EBPMの実践	<ul style="list-style-type: none"> ・EBPMの観点での具体的な政策の立案・見直しを各府省において実践（平成30年度～）。令和元年度は政策立案過程における様々な機会（審議会における議論や予算プロセス等）を活用したEBPMの実践に注力 ・総務省行政評価局による実証的共同研究（関係府省・学識経験者と協働／平成30年度～）の実施、行革事務局の行政事業レビュー（春の公開プロセス、秋のレビュー／平成29年秋～）の中でのEBPMの実践等
3. 統計等データの利活用の促進、EBPM推進人材の確保・育成のための取組	<ul style="list-style-type: none"> ・EBPM推進委員会において、統計委員会の協力を得て「統計等データの提供等の判断のためのガイドライン」、「EBPMを推進するための人材の確保・育成等に関する方針」を決定（平成30年4月） ・統計等データの提供要請等を受け付ける窓口を各府省に設置。さらに、EBPM推進委員会において統計整備等に関する国民からの要望・提案の募集を開始（平成30年度～） ・EBPMの思考方法を広めるため、行革事務局において、府省横断勉強会、内閣人事局と連携した採用活動、研修等を実施（平成30年1月～）

本日の内容

- 取り組みの中での気づき
- EBPMの更なる定着に向けた取り組み
- 公会計における検査・監査・評価への含意

取り組みの中での気づき

例えば:

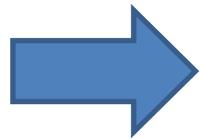
1. 政策立案と統計等データとの関係
2. 各府省の取り組む政策分野の本質的な差異を踏まえたEBPMの必要性
3. 政策立案と学術研究との違い

1. 政策立案と統計等データとの関係

- EBPM誕生の経緯から、統計等データは必須であるように見える。
- 実際に、統計等データの整備はEBPMにとって役に立つ。
- 他方で、統計等データが整備されれば、EBPMが定着するわけではない。
 - 統計等データを強調しすぎると、PBEM(Policy Based Evidence Making)のおそれも・・・

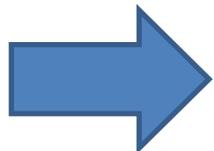
重要なのはデータありきではなく、何の目的でデータを整備するのかを明確にすることが求められる。

データを根拠にして何をしたいのか？



政策の効果を明らかにすることで
より「良い」政策立案に繋がりたい

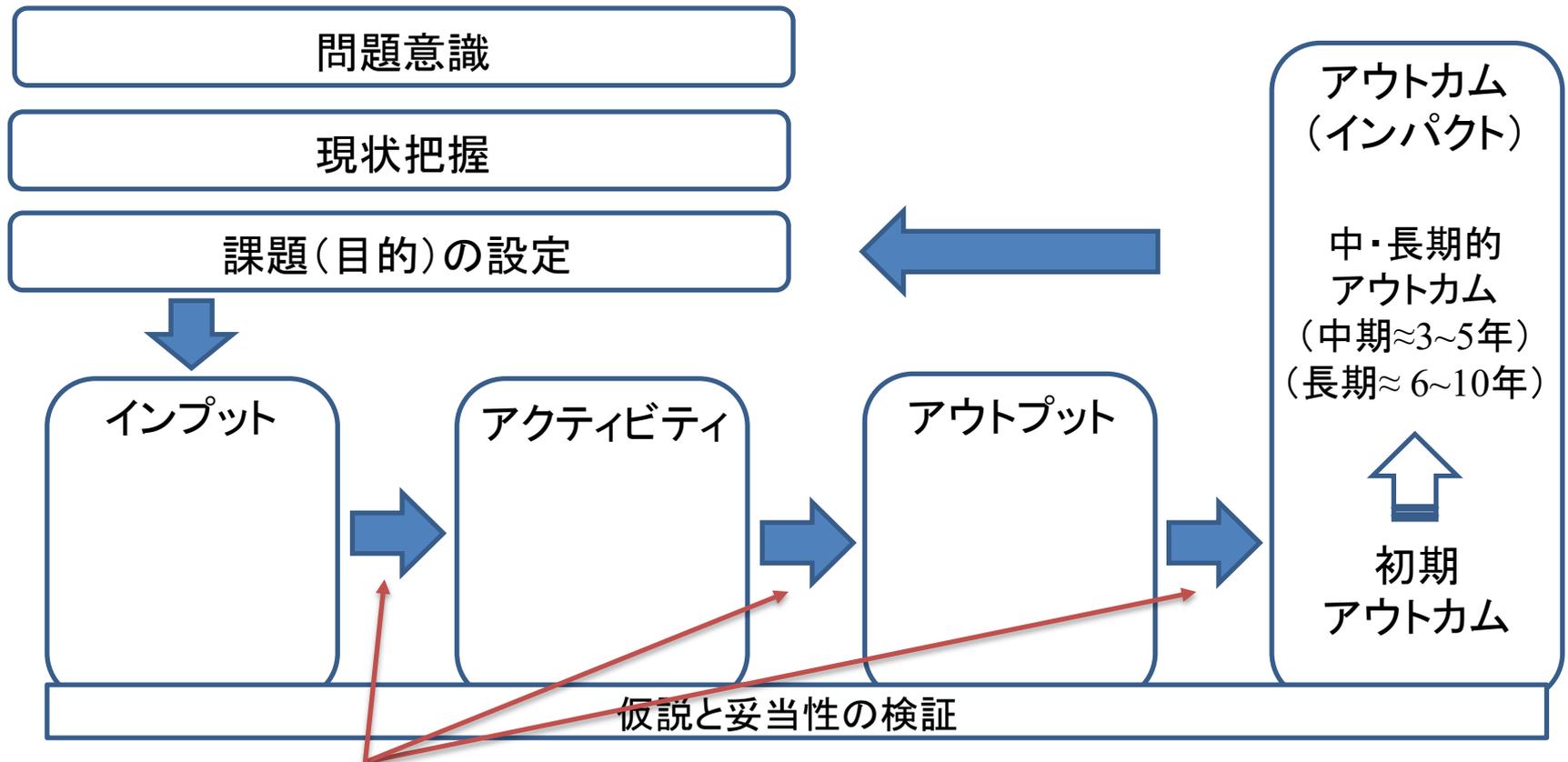
より「良い」政策立案に繋げるためにどうするか？



分析枠組みとしてのロジックモデル
を踏まえてデータの意義を考える。

ロジックモデル

施策の目的を達成するまでに至る論理的な因果関係を示すもの。

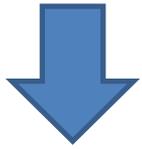


論理的な因果関係

ロジックモデルに取り組むに当たって必要な観点

【観点A】

まずは、正しく現状把握・課題設定を行う。



必要に応じて

【観点B】

次に、目標から遡って既存のツール(法令、予算等)にとらわれず
に政策オプションを洗い出す。



必要に応じて

【観点C】

最後に、考えた政策について、ロジックを詰める。

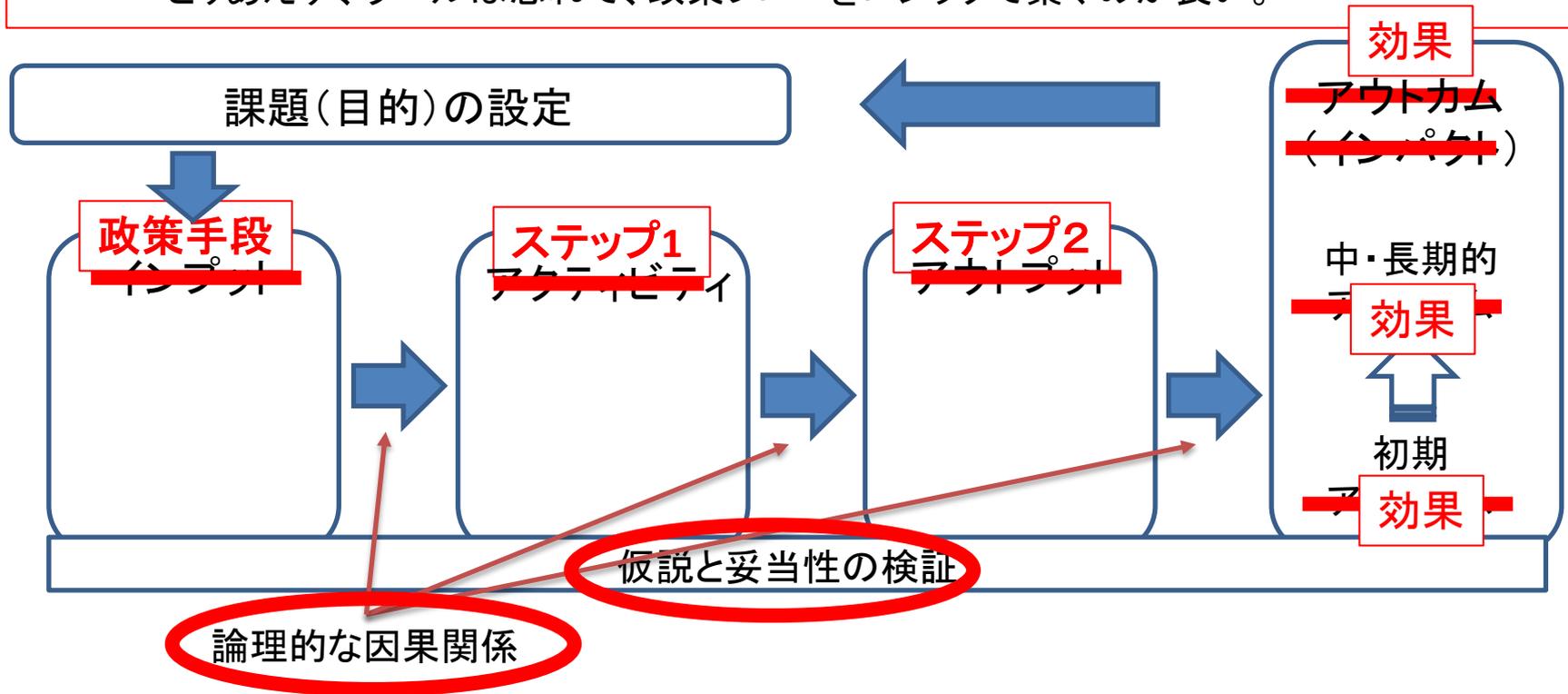
EBPMと統計

- 統計等データを扱うアカデミックな世界というよりは、技能(アート)に近い世界。
 - 違いは(永久不変の)「真理」を探究するのか、日々変わりゆく現実という「生き物」を扱っているのかの違い。
- EBPMの担当者は、多種多様な情報(定性的な情報も含む)やコミュニケーションの仲介役を果たす。
- 事実と論理に基づく政策分析を持ち込むことで、合理的な政策立案につなげる。
 - 論理を検証するのに統計が有用なこともある。

事例 観点C: 考えた政策について、ロジックを深掘りする(概要)

■ 意義

- “当たり”をつけた政策の有効性等や、政策がうまく回っていない場合にどこに問題があるかについて確認するのがロジックモデルの役割。
- 枠を埋めることを自己目的化する意味はない。
- とりあえず、ラベルは忘れて、政策フローをロジックで繋ぐのが良い。



■ ロジックモデルを書いて終わりにしない

- 書いたロジックモデルを点検し、政策の改善を検討するためのもの

EBPM:

証拠
客観的な証拠
エビデンス

~~に基づき~~政策立案
を重視する

【小括】 EBPMと統計改革

- EBPMは、統計改革と同様、「100点満点」はない。
 - 完璧な統計が存在しないように、EBPMにも完璧はない
- EBPMは、実践経験の積み重ねを通じて、良いものができるようになる。頭で考える学問というよりも、体で覚える技能・「プロフェッション」に近い。
- 政策立案の「プロフェッショナル」を育てること、そうした技能を身につける場として、職場を若手に魅力あるものにする必要がある。

本日の内容

- EBPM定着に向けた取り組みと、気づき
- EBPMの更なる定着に向けた取り組み
- 公会計における検査・監査・評価への含意

EBPMの定着のために

- 政策評価制度と行政事業レビューが行われる中で、EBPMが単なる調書作成・提出等にとどまるのであれば、作業負荷が大きい。
 - － 他方で、現行の政策評価やレビューも、具体的・建設的な政策改善の契機になっているか
- 政策立案過程では、予算査定のプロセスが重要。EBPMの定着には、現行の政策立案・レビュー・評価のサイクルの中に、EBPMの視点を埋め込んでいくことが必要ではないか。

EBPMと政策決定

- もちろん政策の最終判断は政治で行われる。政治に上げる段階において、施策の有効性をEBPM的な政策立案に基づく議論を必須とすることは有益。
- 省内でのプロセスに加えて、事業レビューや財政当局に対する概算要求、予算説明においてロジックモデルを含むEBPM的な政策立案を必須とすることで、レビューシートや政策評価との融和が可能にならないか。
 - これまでなされてこなかった、政策評価や政策効果分析を予算編成や税制改正、規制改革等の政策サイクルとリンクすることで、エビデンスを継続的に蓄積することはできないか。

経済社会の課題分析と各種研究の活用

- 政府横断的に統計・行政データの個票データのEBPMへの積極的な活用ができないか。
- 異なる調査主体や目的のもとで個別に収集される届出・アンケート調査等の情報に一覧性をもたせ、データフォーマットの標準化を図ることで、有機的な連携・活用ができないか。
 - 国・地方・独法・民間等での連携も同様。
- 既存の研究や各府省の研究所等の成果を最大限活用しつつ、政府統計のEBPMへの利活用について議論をすることも有益ではないか

EBPMの進め方について

- EBPMの取り組みとは、わが国の政策立案における民主的な意思決定過程をいかに確立するかということ。
- 海外での経験を横目で見ながらも、成長過程に合わせた取り組みメニューを考えることで、やる気を削ぐことなく、健全に成長するようしっかり見守る必要がある。
- 組織内の人材育成と同様、歩みは遅くとも、着実に息長く続けていく必要がある。

本日の内容

- EBPM定着に向けた取り組みと、気づき
- EBPMの更なる定着に向けた取り組み
- 規制政策におけるEBPM
～公会計における検査・監査・評価への含意～

政策分野の本質的な差異を踏まえたEBPM

- 各府省の性格、取り上げる政策の性格等によって、EBPMの「型」が異なる。
 - 例えば、規制官庁や経済官庁、その他府省の違い
 - 例えば、新規施策(モデル事業を含む)と既存施策の違い

規制政策におけるEBPM

規制が法律によって既に規定されている場合のEBPMは、経済官庁のそれとはかなり異なるように見える(例えば、「〇〇の対策は、〇〇条約で決まっている」)。

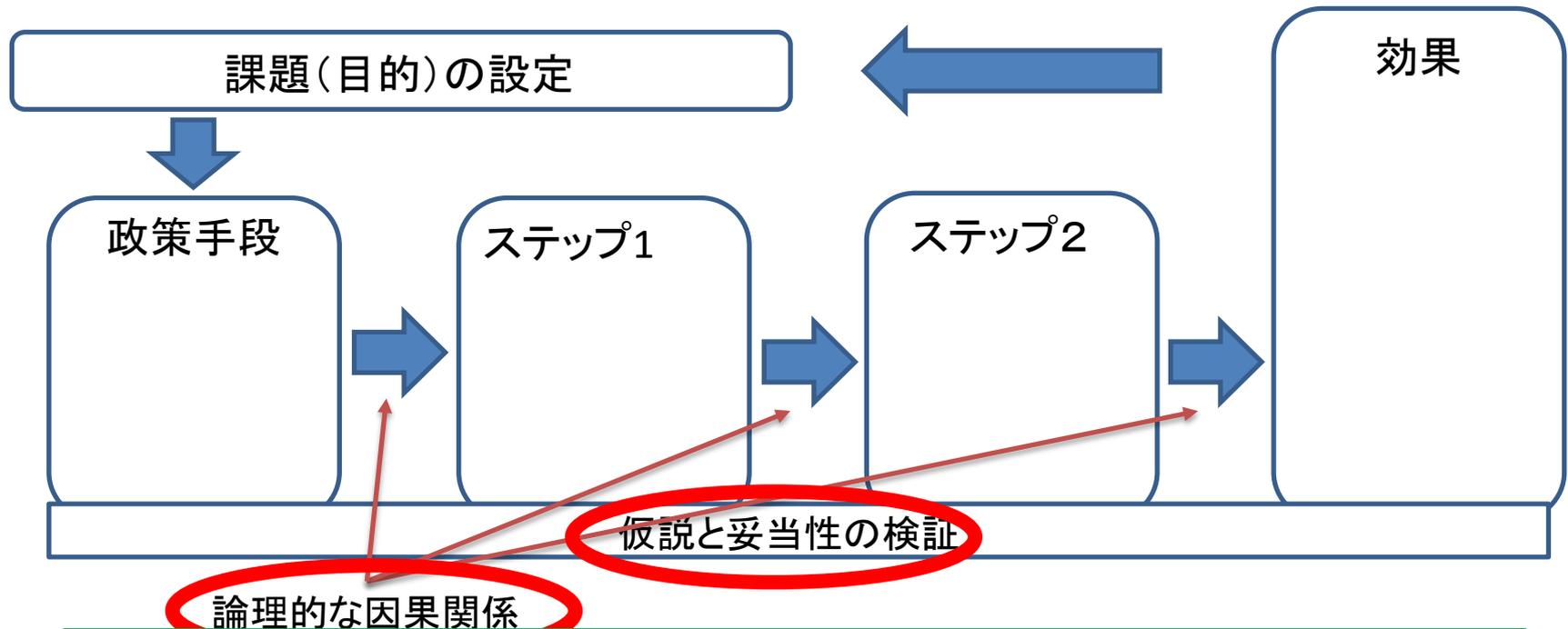
- (例) 政策が法律・条約の要請から来ている場合、その要請の背景にある問題意識を掘り起こして、政策の必要性を確認する。
- (例) 課題に解決策を盛り込まない。「この政策の目標は、〇〇施策の活用促進を図ることである」→ なぜ〇〇施策の活用促進が必要かを考える。
- (例) 0か1かの判断を迫る問題意識は思考停止を生みやすい。形式的には「この施策の目的は不正を100%防止すること」としても、リソースに制約があれば、費用対効果を天秤にかけてリスクをどの程度許容するか、といった視点も運用上の俎上に載せるべき。

【参考】 公会計におけるデータ活用

- 公会計・民間での会計を問わず、会計分野における統計等データの利活用領域の範囲拡大及び技術の進展（例えば、AI等の活用）は、検査・監査・評価の効率性と正確性を大きく高める。
- 他方で、検査・監査・評価に100点満点は存在しない。データ利用範囲と技術進歩は、検査・監査・評価をくぐり抜ける行為抑止とのイタチごっこになるのが（特に民間では）一般的。
- なおこうしたEBPM的な取り組みを本格的に導入するとなれば、現場における業務のやり方を抜本的に変える必要がある。そのためにも、現場における経験や勘を持つ人材を養うことも併せて要検討。

【おわりに】 EBPMの経済学

EBPMの経済学的側面とは、単に統計等データを使うということではない。ロジックモデルに現れる政策の背景になるメカニズムを明らかにするという深いレベルでの経済学の活用することも重要な側面。



(仮)『EBPMの経済学』(東京大学出版会)
年初目途に刊行予定

御清聴ありがとうございました