

EBPMと政策評価の関わり

令和元年度政策評価に関する統一研修(中央研修)

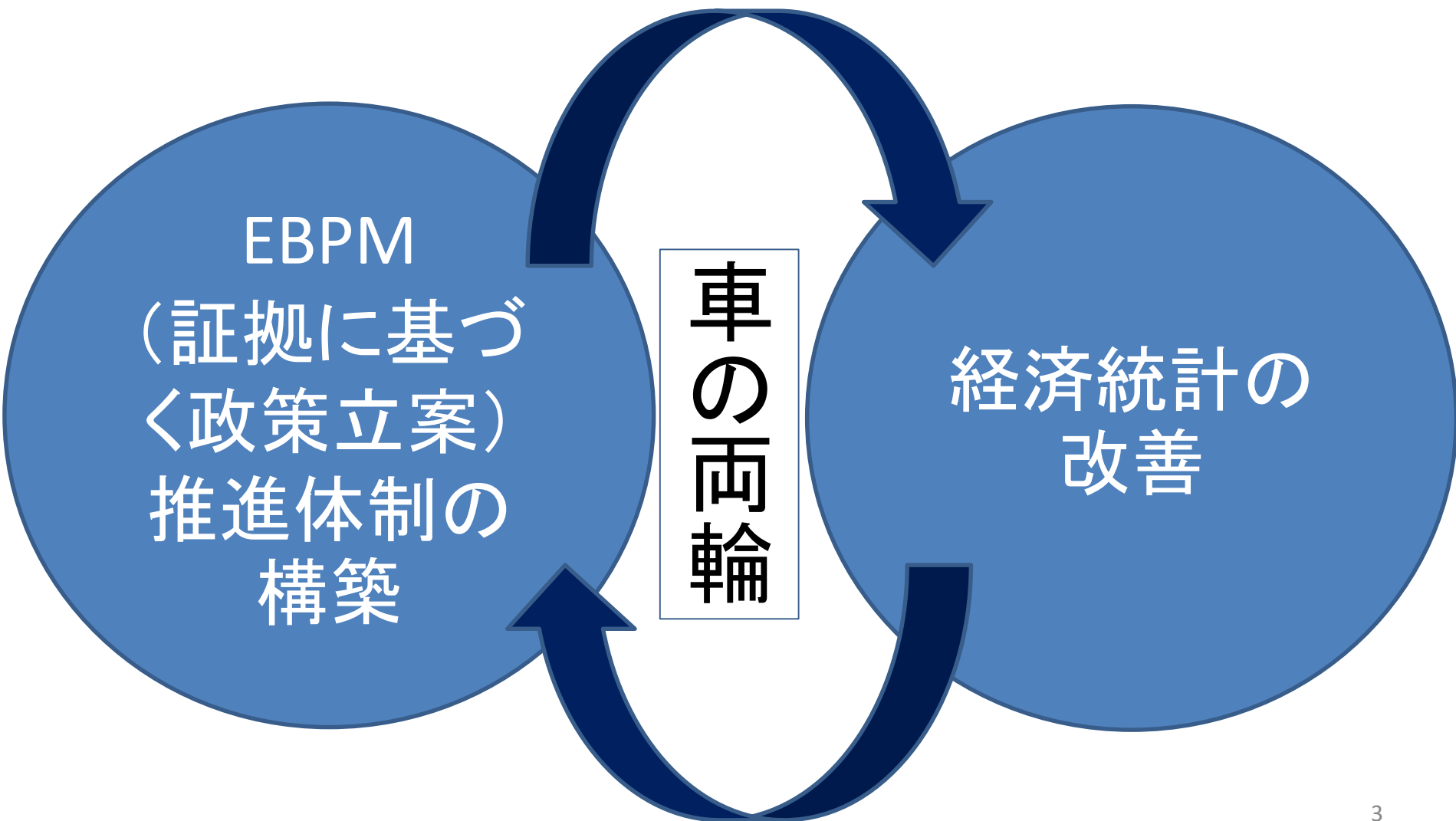
2020年1月17日

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)

提言の基本的な考え方

※毎月勤労統計問題や恒常的公表遅延等の課題について、統計委員会等の提言を踏まえた総合的対策を検討

- 政府統計に関わる全ての職員（統計部局のみならず政策部局含む統計作成職員、人材等リソース確保を担当する官房職員含む）が一体で取り組むべき総合的対策を提言（長期的課題を含む）
- 体制やルールの整備にとどまらず、人間は弱く誤りやすいという「性弱説」の下、効果的な民間事例も参考に、組織風土や職員意識の改革といった内面に働きかける対応も行い、ミスや事案の発生そのものを抑制

政府統計をめぐる諸事案の要因は何だったのか

個々の統計行政について、それを取りまく以下の要因が重なった場合に事案が発生するのではないか

1. 職員へのプレッシャー

専門知識の不足、調査環境悪化等による職員のプレッシャー増

2. 問題事案が発生しても発見しにくい環境

各省幹部の関与少ない、調査後の検証不十分、外部検証困難

3. 統計の品質管理・確保の重要性への認識

統計の意義・専門性の軽視、国民への影響に対する想像力の欠如

統計行政8つのステートメント(PRACTICE)

【平時の備え】

- ① 高い品質の統計を安定的に提供するため、適切な作成プロセス (Process) の確立を

【事案発生時の対応】

- ② 問題発見に努め、速やかに改善 (Recovery) を

【仕事の見直し】

- ③ 変化に対応 (Adaptation) した統計自体の見直しを

【職場風土・意識】

- ④ 統計の重要性と社会的影響についての意識 (Consciousness) を大切に

【組織力・バランス】

- ⑤ 統計部局のリーダーシップの下で協働し、政府一体 (Togetherness) となった統計整備を

【人材育成】

- ⑥ 政府統計のプロフェッショナルとして、専門性の向上 (Improvement) を

【利用者・報告者重視】

- ⑦ 国民とのコミュニケーション (Communication) を大切に

【技術の開発・利用】

- ⑧ 報告者負担と品質の改善に向けて、官民の各種データの有効活用 (Effectiveness) を

ステートメントの実現のための29のタスク

※部会では、統計委員会の提言を後押しするほか、主に以下の提言

- 第三者による統計作成プロセス監査の導入 < ① >

・民間専門家や他省の実務家が第三者監査、BPRによる効率化

- 統計行政の運営原則、職員行動理念の策定 < ④ >

・職員の声をボトムアップで活用。統計職員が一堂に会する場の設定

- 統計行政のハブ機能を強化して一体性確保 < ⑤ >

・総務省統計局等、各省統計部局をハブ組織として体制等を整備し、各省間支援・省内支援

- 統計データアナリスト等の業務資格を新設、必置化 < ⑥ >

・省内統計の作成等に当たって資格者の配置を義務化。政策部局にも派遣して政策データの正確性確保。必要な体制を整備
・専門性を評価した処遇の確保やキャリアパス

- 3年間で政府統計の代替や補完に利用可能なPOS等のビッグデータ、行政記録を集中的に洗い出して活用 < ⑧ >

< ● >の数字は対応するステートメント

→工程表策定、公的統計基本計画(閣議決定)を改定して推進

- 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

- 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
- EBPMと政策評価

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
- EBPMと政策評価

EBPM定着に向けた取り組みと、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

EBPM定着に向けた取り組みと、気づき

例えば:

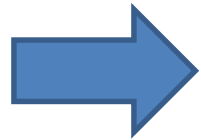
1. 政策立案と統計等データとの関係
2. 各府省の取り組む政策分野の本質的な差異を踏まえたEBPMの必要性
3. 政策立案と学術研究との違い

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・・・

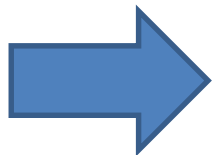
重要なのはデータありきではなく、何の目的でデータを整備するのかを明確にすることが求められる。

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」政策立案に繋げたい

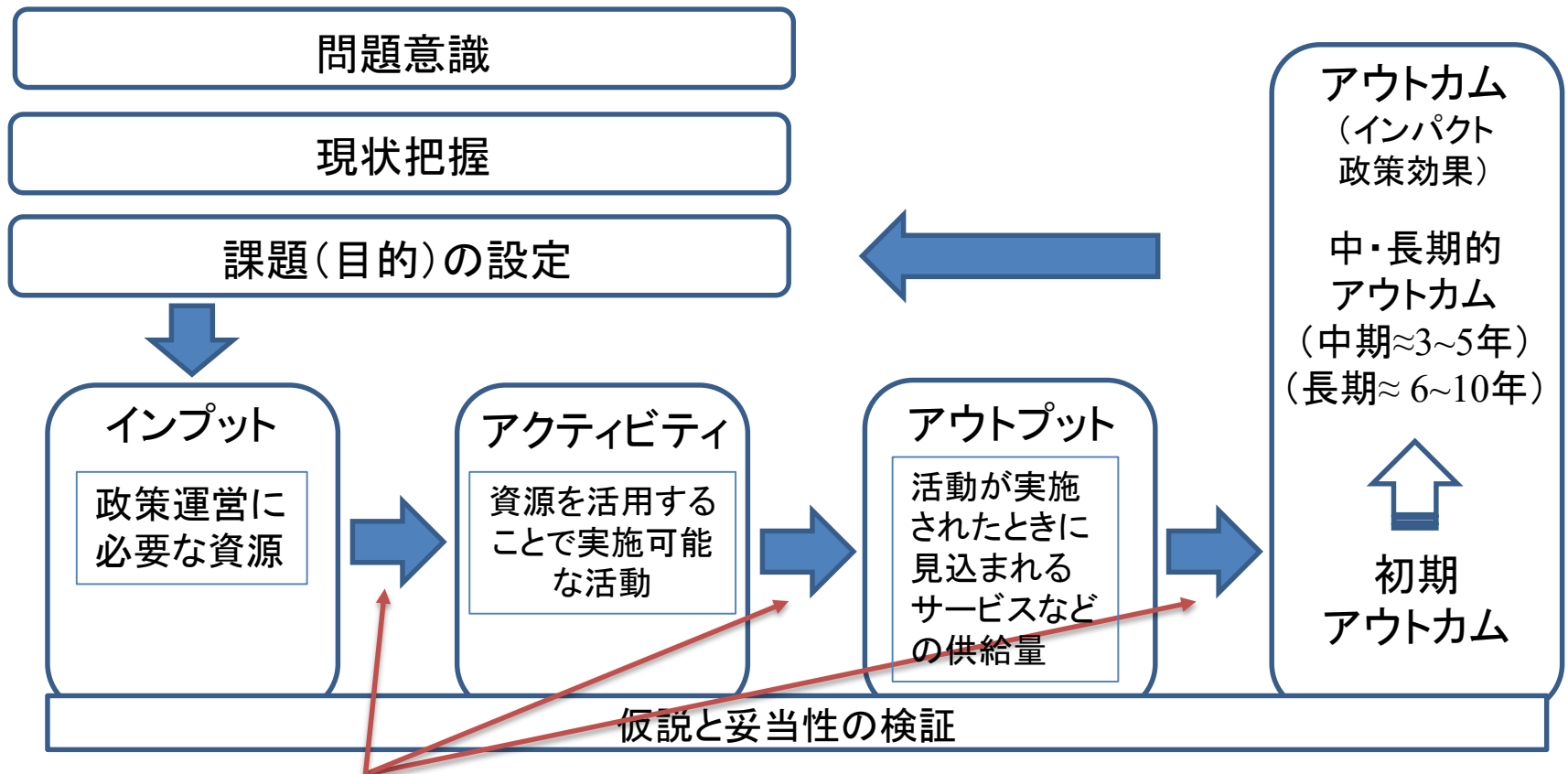
より「良い」政策立案に繋げるためにどうするか？



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。

事例

ロジックモデルを作ってみる：



あなたが「時差Biz」担当者だとして
既存の政策を点検してみよう！

事例

観点A： 正しく現状把握・課題設定を行う

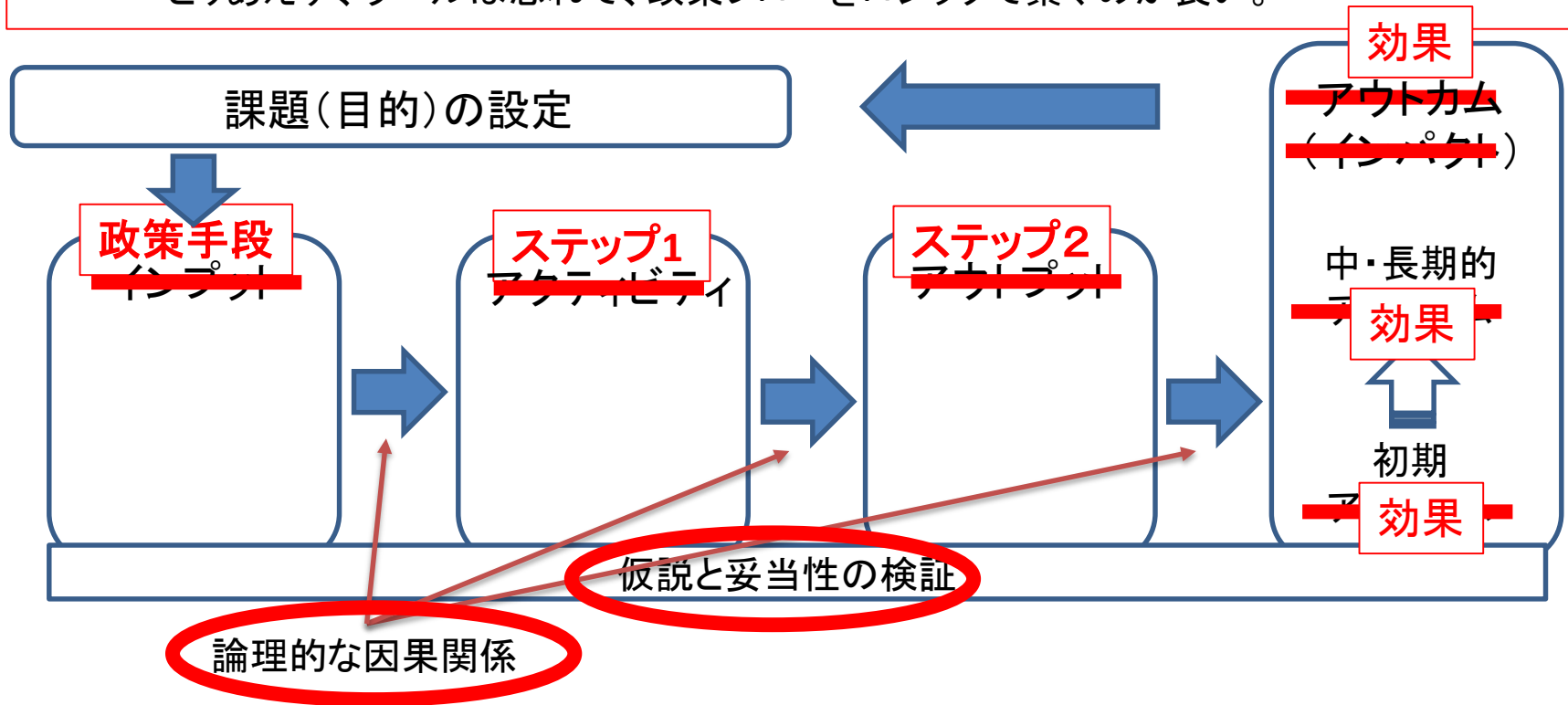
- 「時差Bizを何のためにやるのか」という観点から考える。
 - 「時差Bizの現状把握・課題設定」ではない！
 - 「時差Bizの現状把握・課題設定」を行うと、時差Bizを前提とした思考（インプットベース）となる。

観点B：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

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ではない

- 書いたロジックモデルを点検し、政策の改善を検討することが重要。

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。

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」)。

- (ヒント例) 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。
- (ヒント例) 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。
- (ヒント例) 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。

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
- EBPMと政策評価

EBPMの更なる定着に向けた取り組み

- 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疑問も
- 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いて議論することは有益である。
- 省内における概算要求プロセスに加えて、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。

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をすることで、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。

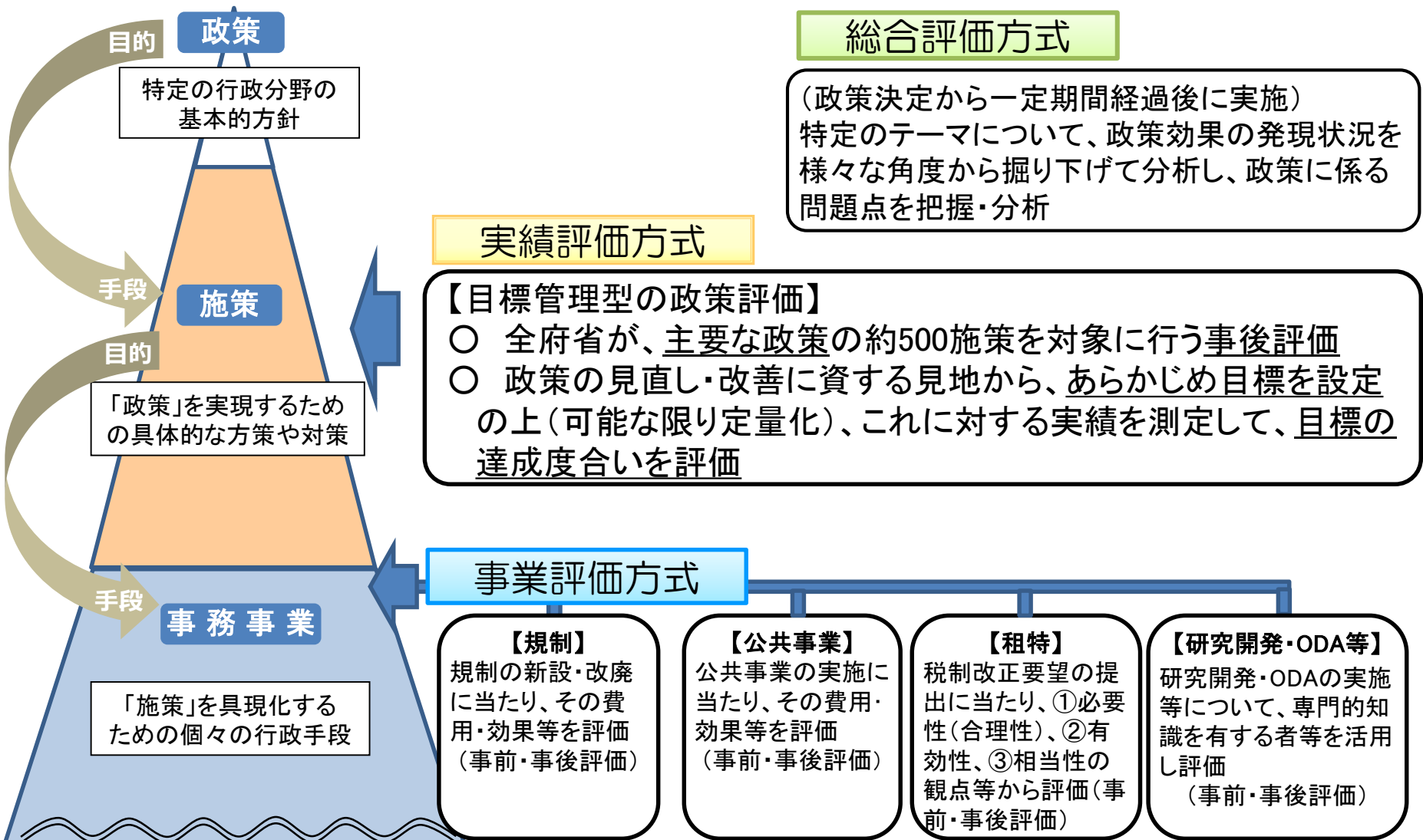
本日の内容

- 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
- EBPMと政策評価

「EBPMは事前評価、政策評価は事後評価」？～政策評価の対象～

各府省における政策体系

※政策評価法に基づく整理



総合評価方式

(政策決定から一定期間経過後に実施)
 特定のテーマについて、政策効果の発現状況を様々な角度から掘り下げて分析し、政策に係る問題点を把握・分析

実績評価方式

【目標管理型の政策評価】

- 全府省が、主要な政策の約500施策を対象に行う事後評価
- 政策の見直し・改善に資する見地から、あらかじめ目標を設定の上(可能な限り定量化)、これに対する実績を測定して、目標の達成度合いを評価

事業評価方式

- 【規制】**
 規制の新設・改廃に当たり、その費用・効果等を評価 (事前・事後評価)
- 【公共事業】**
 公共事業の実施に当たり、その費用・効果等を評価 (事前・事後評価)
- 【租特】**
 税制改正要望の提出に当たり、①必要性(合理性)、②有効性、③相当性の観点等から評価(事前・事後評価)
- 【研究開発・ODA等】**
 研究開発・ODAの実施等について、専門的知識を有する者等を活用し評価 (事前・事後評価)

政策評価の改善に向けて

耳にする言説

- 政策評価は意思決定の正当化に使われ、具体的な政策改善に繋がっていない。
- 予算査定やレビューの場で思い付きのような指摘や削減ありきの指摘が目立つ。
- 透明性・公開性のチェックが不十分。

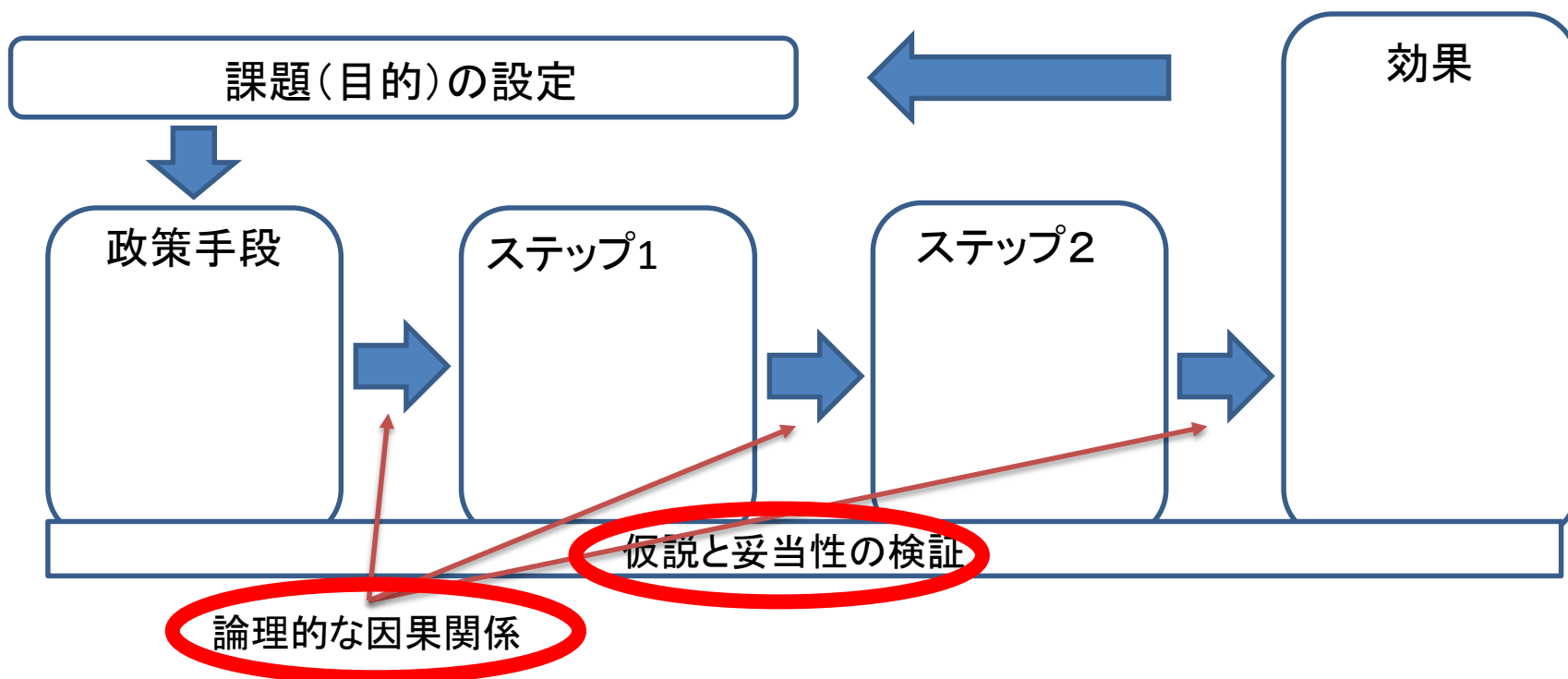


政策立案において予算査定のプロセスが不可欠ではないか。

- まず原局における政策立案にてロジックモデルの活用が原則。
- ロジックモデルのブラッシュアップの場として、政立審の支援の下、外部有識者の点検、公開プロセス、更には秋のレビューを実施。
- ブラッシュアップされたロジックモデルを予算説明資料やレビューシートに集約し、次の事務事業の改善に繋げる。施策においては事前分析表への反映、事後的に政策評価書の作成を通じて、政策立案の振り返りと改善に繋げる。

【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のことを指す。



御清聴ありがとうございました

政策評価の導入

行政改革会議最終報告(抜粋)(9年12月3日)

- 従来、わが国の行政においては、法律の制定や予算の獲得等に重点が置かれ、その効果やその後の社会情勢の変化に基づき政策を積極的に見直すといった評価機能は軽視されがちであった。
- しかしながら、政策は実施段階で常にその効果が点検され、不断の見直しや改善が加えられていくことが重要であり、そのためには、政策の効果について、事前、事後に、厳正かつ客観的な評価を行い、それを政策立案部門の企画立案作業に反映させる仕組みを充実強化することが必要である。
- 評価機能の充実は、政策立案部門と実施部門の意思疎通と意見交換を促進するとともに、その過程において政策立案部門、実施部門の双方の政策についての評価や各種情報が開示され、行政の公正・透明化を促す効果があることも忘れてはならない。

評価法及び基本方針の記載振り

政策評価に関する基本方針(抄)

政策評価の結果については、各行政機関において、政策評価の結果が政策の企画立案(予算要求(定員等を含む。))、税制改正要望、法令等による制度の新設・改廃といった作業)における重要な情報として適時的確に活用され、当該政策に適切に反映されるようにする必要がある。このため、各行政機関の実情に応じて、政策評価担当組織が中心となって、政策の所管部局等における政策評価の取りまとめや当該結果の政策への反映を推進するとともに、予算、税制、法令等の取りまとめ部局との間の連携を確保するなど、政策評価の結果の政策への反映の実効性を高めるための仕組み等を設けるものとし、その内容については、基本計画において示すものとする。また、政策評価と予算・決算・税制との連携を強化するため、関連する閣議決定等の趣旨を踏まえ、必要な取り組みを進めるものとする。総務省は政策評価の結果の政策への反映に関し、各行政機関における取組を推進するために必要な措置を講ずるものとする。