

政策評価に関する統一研修（中央研修）講演概要

平成 25 年 1 月 16 日開催

講義名：統計データによる政策の評価

講師：小滝 一彦 日本大学経済学部教授

講義時間：13 時 00 分～14 時 10 分

I. 政策の事前・事後の評価の必要性

- 霞が関への期待と現実
 - 国民は、霞が関において、政策の企画立案のための事前のデータ分析、実施中の政策の効果を高めるためのデータ分析、節目節目での政策評価のためのデータ分析が行われているのだろうと期待しているが、実際にはこのような分析は十分行われていなかった。
- 今日における政策評価の必要性
 - 国の収入が減る一方、義務的経費の増加が続く現状においては、政策決定は順序の問題ではなく、進路の問題となっている。そのため、政策決定に当たっては、しっかりしたビジョン・プランが必要となり、この検証のために事前・事後評価も必要となる。
- 政策評価が不十分だと、、、
 - 不必要、有害な政策が間違っ採択されること、また、本来、必要な政策なのに採択されない、廃止されることは十分な評価が行われない状況の下で起こりやすい。また、この役所のこの政策は嫌いだから止めさせたいとの考えで議論が進められるなど、悪意に満ちた政策決定が行われるリスクも高まる。最近でも、派遣村の問題などは、本来雇用行政としてとらえるべき問題に生活保護が流用される状況となるなど、政策の採択が適切に行われたか疑義が生じる例がある。

II. 政策の目的は？評価の視点

- 厚生経済学の基本命題と行政
 - どのような民主主義も、決して全ての人を幸せにできない。
一方、いくつかの前提が満たされれば、市場経済は全ての人を幸せにできる。
- なぜ政策が必要か？
 - いくつかの前提が満たされれば、市場経済は全ての人を幸せにできるが、実際には、市場経済には、「公共財」、「外部経済、外部不経済（公害）」、「情報の非対称性（金融商品、保険商品等）」等による限界があるため、6割か7割程度しか機能していない。この市場経済の限界を補完するものが、政策であり行政である。
- 政策の目的は？
 - 政策の目的は、市場経済を補正・補完し、「国民を幸せにすること」である。
国は、「市場の失敗を補完し、限界はあるものの一定の民意を反映させて、行政を行っていく単位」として必要なもの。

「国民の幸せ」はGDPに近いが、例えば役所の仕事の中には、水道の水質改善や天気予報の精度向上など、必ずしも「国民の幸せ」とGDPがイコールとならないものがある。

行政には、GDPではなく、「国民の幸せ」を大きくし、その配分を公正に行うことが求められている。

このことをしっかりと理解していないと、とんでもない評価が行われることになる。

○ 評価の重要性

→ 市場の限界を克服するために政府が必要だが、どんな民主的政府も適切には機能しない。

この前提の中で、どうすれば行政がよい仕事をし、市場の限界を克服して国民を幸せにできるのかということを考えた場合、政府が自ら政策の必要性や効果进行评估するとともに、外部からの評価を可能にすることで、政策をより効果あるものに改善していけると考えられる。

どんな稚拙な評価でもよいので、まずは評価を行うことが重要である。評価が世間に明らかにされて叩かれるという状況は、評価がなくて叩けないという状況よりもすばらしいことである。評価が公表されて叩かれることで、評価の質が向上するとともに、良かれと思って実施した政策が実は裏目に出ているということも明らかとなる。例えば、失業給付をもらえばもらうほど、労働意欲が低下するという研究成果も明らかとなっている。

○ 評価の視点

→ ロジック・モデルの行き着くところは、「国民を幸せにすること」である。

これを忘れると、トンデモ議論がまかり通ることとなり、政策への信頼も失墜することとなる。例えば、「参入規制が緩和されると、消費者はより安くより多様な選択が可能となる」⇔「既存生産者が損をするので反対」という議論が行われることがあるが、「国民を幸せにする」というゴールかが分からなくなっている状況である。

ある産業のある生産者だけを対象にした行政を行っている、行政の本来の目的を忘れがちになってしまうので、正確なロジック・モデルを持つことが重要である。

これは政策を作る時だけではなく、評価する時にも持っていなければならないものである。

Ⅲ. 統計データ、行政業務データを用いた数量的な評価

○ データによる必要性と効果の評価

→ データを用いるのが簡単なケースは、政策の必要性が、「弊害」の形で計測できるといったものであり、例えば、事故の件数の増加、問題行動の増加（犯罪や害虫の増加）等がある。

簡単でないケースは、「国民の幸せ」を直接、間接に測定するしかないものである。この場合は、統計学の知識、良質なデータを上手くアレンジする能力、ロジック・モデルの正確な整理などがないと、とんでもない評価が行われることになる。

例えば、水道水の水質の向上のC/B分析では、費用算出は簡単にできるが、政策により水が美味しくなった効果や塩素が減ることによって水道管の腐食が減少する効果などは、測定が難しい。また、堤防を50年級洪水から100年級洪水に強化する場合も、費用は簡単に計測できるが、効果は測定が難しい上に、データ自体が無いこともある。

○ 業務統計から一般統計へ

→ 業務統計データから得られるものは、行政の作業量や対象の行動量が多く、「アウトプット」の計測に役立つものが多い。例えば、どれだけ申請を受け付けたか、どれだけ道路を舗装したかなどのデータが多い。

一方、「アウトカム」、「国民の幸せ」の直接、間接の計測には、業務統計だけでなく一般統計データを使う必要があるものが多い。例えば、堤防の整備の場合は、舗装の結果、沿線地域でどういう変化があったかを考える必要があるからである。

○ アウトカム測定と政府統計

→ 例えば、1. 警察官が増えた結果夜道の安全になった、2. 水道水の品質を向上させた、3. 堤防の強化をした、4. 花粉杉を伐採したという政策があった場合、直接のアウトカムは、1. 犯罪の減少、2. 塩素の低下、3. 10年級洪水から30年級洪水に耐えられるようになった、4. 花粉濃度が下がったとなるが、真のアウトカムは、政策により1. 女性の生活の安心につながり、飲み会参加の増加、幸せの向上、2. 料理が美味しい、3. 固定資産への投資の増加（10年に一度洪水に遭うなら建設しなかった高額な機械が並ぶ設備が建設できるようになる）、4. 外出の増加となる。真のアウトカムを測定するには、一般的な政府統計の活用が効果的である。

○ アウトカム測定に有効な統計

→ 例えば、以下のものがある。

- ・国民センサス
- ・全国消費実態調査
- ・社会生活基本調査（時間の使い方）：一般的な生活の質の向上などについて分かるデータ。女性が夜にどのくらい外出しているかなど分かる。
- ・賃金構造基本統計調査：日本のデータは企業単位、事業所単位で出ているため、分かりやすい。
- ・事業所・企業センサス、経済センサス
- ・法人企業統計
- ・公示地価（ストック価値は将来便益の合計）
- ・住宅・土地統計調査：サンプル数が多く非常に良いデータ。経済学の観点からだと、ストック価格は使い勝手がよく、例えば、インフラを整備した場合に、周辺の地価がいくら上がったなどを調べるのに有効である。

IV. 統計データの分析で注意すべきこと

○ 分析する対象をそろえる

→ 「日本の格差は欧米諸国より大きい」という主張があるが、これは、日本は再配分前、各国は再配分後を比較してしまっている。

また、仕入れ比率の大きい産業と仕入れ比率の小さい産業を同一尺度で比較することや、人口が同じということだけで、構造が全く違う、ベッドタウン 30 万都市と、地域中核 30 万都市を比較したりしている場合もある。

そういったことがないように、評価の際には、統計の知識を持った人の知見を借りるべきである。

○ 経済メカニズムを無視しない

→ 例えば、「2000～2010 年に世帯数が増加し、貧富の格差が拡大」ということがよく言われる。

しかし、人間が幸せを向上させるために、どんな行動をとるか考えると、所得が増えれば家族は別居するようになる（同居はストレス）。これは経済メカニズムである。

「家計」所得の増加によって、3 世代別居になり、貧困世帯（年金で生活する祖父母世帯・バイト代位の子ども世帯）、富裕層（たっぷり稼ぐ親世帯）ができると、二極化拡大と大々的に言われる。

現在は、リーマンショック後、低賃金層の同居率が上昇したため、格差が縮小して見えるバイアスが発生している。

数字分析のときは、経済メカニズムを無視しないことが重要。

○ ダブルカウント

→ 堤防整備の効果については、災害減少効果と地価上昇を合計しているという例がある。

例えば、30 年級の洪水の被害について、家が流され、何百億円の損害があるというのを計算する。一方、堤防が整備され→洪水被害の恐れが減少することにより、周辺の地価の上昇はこの位であるというのも計算し、両方を合計とした場合、地価上昇は、損害の減少の利益を反映しているので、地価の上昇と損害の減少をダブルカウントしてしまっている。

洪水がこない→家が流されない→家が流されないから地価が上がる。となっているので、家が流されない損害の減少と地価の上昇の部分はダブルカウントしてはいけない。

新しいインフラの利用者数が、〇〇万人というデータがあっても、隣接するインフラの利用者数が付け替わったのであれば、ダブルカウント分を控除した上で、家から近くインフラにいけるという利便性向上分を評価する。

工業団地が売れ、雇用が増加した場合、他の工業団地からの移転であれば、ダブルカウント分を控除した上で、再配置による効率向上分だけを評価すべきである。

また、自治体が 1 億円のイベントを行うときに、6 億円の波及効果が発生したとしよう場合もダブルカウントの可能性が高い。1 億円でイベント業者に発注→そ

の業者がほかの業者に 9000 万円で再発注→さらに再発注とした場合、どんどんダブルカウントが増えてしまうということが起こる。

○ 追い風

→ 若年者就労支援策を 2003 年に導入。その後、若年者雇用は劇的に改善したが、2003 年から 2008 年まで、円安と海外景気によって、国内の雇用そのものが改善していたという追い風があった。この追い風がどのくらいあったかを出すのは経済学者でも難しく、不可能に近いが、少なくとも追い風参考記録であることは言うべき。

○ 見かけ上

→ ある融資制度を活用した中小企業では、活用前に比べて雇用が 3 割増えたとなっている場合、通常、雇用と設備は相関して拡大するので、成長している企業が雇用も増やし、融資も活用しただけである可能性が高い。よって、融資制度を活用しようとする企業は元々うまく言っている場合が多い。

同様の問題は、職業訓練等の「プログラム参加バイアス」でも生じている。そもそも、そのプログラムにやってくる人はやる気のある人であり、その点を考慮しないといけない。

今まで申し上げた問題をどう補正するかは、例えば、パネル分析 (D I D、固定効果)、サンプルセレクションバイアス補正 (P S M) などが確立されている。知識のある学者等は多いので、知見を借りながら評価していただければと思う。

○ 最後に

→ きちんとした頭の整理をした、できる限り偽りのない政策評価は、市場経済の限界と民主主義の限界を大きく改善できる「極めて重要な」活動。やらないよりは、やってけなされるほうがどれだけすばらしいかと思う。今後とも是非、政策評価を進めていただければと思う。

質疑応答

○ 総務省 佐藤氏

【問】C/B の計算の際に、災害減少効果と地価上昇効果を両方計上するとダブルカウントになるというお話があったが、洪水で流される家の価値は、再建価格でも減価償却でも、両方を計上すればダブルカウントになってしまうのか。

○ 小滝講師

【答】建物が古ければ、建物が流される損害はその分低くなるのが通常ではある。しかし、地価がどれだけ上がるかを決めるときには、そのときに建っている建物の価値でなく、更地に家を建てようとする人がどれだけリスクを感じるかで決まる。よって、新築・中古という意味ではない。ただし、生命の価値だけは流される家の価値に入っておらず、地価に入っていると考えるが、その他のかなりの部分はダブルカウントになってしまう。

—以上—