

巻頭言

EBPM に対する温度差の意味すること

学習院大学経済学部

鈴木 亘

最近、医療経済学に限らず、経済学の全分野で大流行となっているのが、EBPM（Evidence Based Policy Making）という言葉である。これは文字通り、きちんとしたデータ分析や政策評価に基づいて、科学的な政策立案をしましょうということで、「勘と経験と度胸」が重要と言われる我が国の政策現場に、新風を吹き込むムーブメントとなりつつある。

ただ、行政側で EBPM にやや熱心なのは内閣府や経済産業省、厚生労働省等の一部の部局に限られ、地方自治体を含め、まだまだ EBPM への関心は薄い状況である。熱心なのは行政よりも、圧倒的に経済学者の側である。政府の審議会や検討会等の場で、経済学者が口を開くたびに EBPM と言い出すので、またかと裏で苦笑されていることも少なくない。

筆者の様にもともと一種の経済官僚出身で、様々な改革を行政組織の中で実践してきた研究者にとって、この行政と経済学者間の温度差が意味するところは明らかである。要するに、今の我が国の行政組織に、EBPM に対する需要はあまりない。経済学者が EBPM を広げたいのであれば、政策過程への理解や謙虚さ、それなりの営業努力が不可欠であるが、その辺りの感覚がどうも同僚の経済学者達には乏しいように思われる。

まず、経済学者達が現在、楽天的に EBPM で盛り上がっている理由は明らかである。世界的にビッグデータの時代が到来し、行政データを含め、利用可能な大規模データの範囲が一気に拡大している。我が国においても、統計法改正を機に利用可能な官庁統計が増えているし、NDB に代表されるように、大規模な統計の整備も次々に進んでいる。また、ビッグデータを処理するためのコンピューターの計算能力もまさに日進月歩である。政策評価に関する計量経済学の方法論も近年、革新的な発展を遂げた。最近のマシーン・ラーニング等の新技術とも融合し、さらに大きなイノベーションが期待できそうである。

こんな時代に、なぜ、行政はビッグデータを活用した政策立案を行わないのか、自分たちが行っている高度な実証研究の成果をなぜ活用しないのか、まったく理解が出来ない。自分たちが行政にビッグデータの扱い方やその活用成果を教える代わりに、貴重な官庁統計やまだ公開されていない行政データ（業務データ）が研究に使えるようになれば、お互い WIN-WIN ではないかというわけである。

しかしながら、こうした経済学者の考えはいかにも供給者の論理であり、需要者の論理をよく理解していない。具体的に、経済学者の発想の前提には、①行政はエビデンスに基づく政策立案を全く行っていない、②行政が、経済学の政策評価研究の成果を活用しないのは、単にその存在を知らないからである、③

行政は、官庁統計や行政データを政策立案に活用することの有用性を理解していないが故に、実施していない（理解すればすぐにやるはず）、④公僕たる行政は本来、持っているデータを国民のためにオープンにするのが義務であり、研究者にもっと活用させて政策評価を行ってもらうべきだ、というものがあるように思われる。

実際には、こうした考えは多くの場合、誤解である。まず、行政がエビデンスに基づかず、政策立案を行っているということはある得ない。全ての政策、特に新規の施策は、国でも自治体でも、財政部局から費用対効果、予算策定の適切さについて厳しい査定が行われる。議会でも同様の観点から厳しい質問が行われることがある。その際には、確かにビッグデータを活用した高精度のものではないにせよ、入手可能な統計を最大限活用し、独自のアンケート調査を実施する等して、関係者を説得するだけのエビデンスが積み上げられる。

その際、経済学者の研究成果が活かせるかどうかと言えば、私の拙い行政経験から言っても、ほとんど役に立たないと言わざるを得ない。まず第1に、スピード感が違いすぎる。政策現場では、ある政策が選ばれるかどうか、どのような優先順位になるかは、その時その時の政局や民意、様々な利害関係者との駆け引きの中で、短期間に目まぐるしく変わるのが普通である。どんなに良い政策でもタイミング次第では悪手になり得る。そんな時に、ちょうど良い研究成果がちょうど良いタイミングで現れることなど、まず望み得ない。

第2に、新施策とはほとんどの場合、我が国では前例がなかったり、一部の自治体がパイロット的に行っている程度の hot potato（評価の定まらぬ“熱々”の政策）である。経済学の政策評価研究は後追的であり、評価がきちんとできるだけのデータが蓄積されてから行われるものであるから、一般的に、政策立案には間に合わない。

第3に、経済学者の研究範囲、関心の対象は、縦割社会の行政部局のそれに比べても狭すぎる。経済学の分野では一般的に、先行研究のあるテーマが深く深く掘り下げられる傾向にあるが、そのテーマが政策現場で重要である保障はない。また、政策現場で重要な政策でも、経済学の分野では全く研究が行われていないテーマがいくらかもある。

第4に、せっかく行われていた研究でも、政策現場と研究者の問題意識の違いが大きすぎて、政策現場の要請に応えられていない場合が多い。例えば、政策現場の政策立案は、様々な制約の中で行われているので、多くの場合、妥協の産物と言える。ところが、経済学者の研究は、ほとんどが実現不可能なファーストベストの政策ばかりを追求しており、現実的なセカンドベスト、サードベストの政策が全く検討されていない。

第5に、実際の政策現場は、単体の施策を個別に採用するかどうかを検討するのではなく、他の施策と戦略的に抱き合わせたり、既存施策との間でスクラップ・アンド・ビルドが行われるなど、施策間の関係性を考えることも重要である。経済学の多くの研究のように、他の関連政策を無視して単体で政策提言が行われても、なかなかその通りに活用することができない。また、経済学者は、しばしば自分の専門の狭い分野だけは詳しいが、関連する近接分野のことがよく分かっておらず、総合的、相対的な視点が必要な政策現場に有用な提言ができていない。

第6に、一般的に経済学者は理論や統計には詳しいが、制度の詳細や運用の実態、関連法規（法律、

告示、政令、省令、通知、ガイドライン、例示) への知識が乏しい。特に、実際に政策を動かすためには、関連法規の知識は不可欠と言える。それ無しでは、せっかくの経済学者の政策提言も漠然としすぎていて、政策現場ですぐに使えるような具体的施策となり得ない。具体策でなければ、一刻を争う政策現場で顧みられる可能性は低くなる。

実は筆者の知る限り、行政内でも、各部局が作っている統計や行政データを共有したり、互いにリンクさせて横断的に活用することの重要性はよく認識されている。しかしながら、彼らが生きる縦割社会や終身雇用社会の中では、なかなかすぐの実現が難しい面がある。例えば、原局と言われる事業部局にとって、財政部局や官房部局に対して優位に立つための武器は、独自の統計や調査で得ている細かい情報である。部局横断的にデータを作るということは、行政内の力学では情報優位を手放すということであるから、原局はおいそれと受入れるわけにはいかないだろう。

また、経済学者は安易に「政策評価」と言う言葉を発するが、行政にとって政策評価とは非常にセンシティブなテーマであることに気づかなければならない。官僚達の生きる世界は、減点主義の終身雇用社会であるから、悪い評価が行われることが、その担当者達のキャリアに後々まで影響を与える可能性がある。ちょっとした傷が、同期レースの中でしばしば致命的な結果になるのがこの世界である。

したがって、なるべく政策評価は行われたくないし、行われる場合にも逃げ道のあるぼやとしたものになる。しばしば、行政では政策評価が確定する前に、新しい施策や目標が再設定されることがあるが、それはいかに官僚達が政策評価を恐れているかを示す証左である。経済学が行う精度の高い(逃げ道のない)政策評価は彼らにとって恐怖でしかないし、経済学者達が無神経に提言する PDCA サイクルへのデータ組み込みなど、ホンネとしては敵意しか感じないだろう。

それに加えて、官僚達にとって行政データを研究用に公開することのリスクは大きすぎ、仮に有用な情報が得られるにせよ、全くリスクに見合わないものである。現状では、情報漏洩や悪用の責任は全て行政が負うことになる。いくら研究機関として個人情報に最大限の漏洩防止措置を行っていると言っても、万が一のリスクでも許容できないのが減点主義の終身雇用社会である。行政部局とのつきあいが長く、信頼関係の築かれた審議会委員等であればともかく、見ず知らずの研究者に最高機密の個人情報を渡すことなど、常識的にあり得ないことである。行政との協力関係や成果提供は二の次で、学術論文を書くことだけを目的としているクリームス・キミング狙いの研究者も多い。データをもらった途端、ハイさよならと言いきる輩に、なぜ、官僚達が全人生をかけたリスクを背負うと思えるのであろうか。

しかも、経済学者が求めるデータは、一部局が裁量できる範囲ではなく、部局間や官庁間、場合によっては基礎自治体間を繋げなければならない等、しばしば縦割社会の論理を越えるものがある。特に最近、そのような要求がことのほか多い。行政にとってこれは、行政組織の仕組みや行政コストを無視した非現実的な要求でしかない。

それでは今後、EBPM はどのように進めてゆくべきなのであろうか。当たり前の結論ながら、経済学者も謙虚に、行政の論理、政策現場、政策過程を学び、政策にきちんとコミットしながら信頼関係を築き、両者にとって得策になる落としどころを探るべき、ということになるだろう。

もちろん、これは行政にとって都合の良い研究結果を出すということではない。公正、公平な立場でも、落としどころを作ることは可能である。実際、EBPMは行政にとっても、使い方によっては大きな得がある。まず、政策過程において、業界団体や政治家の力が強すぎる分野は、エビデンスによって、その政治力を牽制する事ができる。既に厚生労働省のいくつかの部局がEBPMに協力的であるのは、そのような利点が認識されてのことだろう。

また、財政部局や官房部局にとっては、しばしば原局がEBPMならぬPBEM (Policy Based Evidence Making) を行う事への牽制に使える。内閣府や一部の都道府県の政策企画局等がEBPMを推進しようとしていることは、その意味で正しい。大きな視点に立てば、EBPMは、縦割行政の弊害や、一部の利害関係者だけが重視される歪んだ政策過程を正す武器になる。EBPMの方向性自体は間違っただけではなく、経済学者と行政の双方が得られる利があることは事実である。

問題はこれまで論じてきたように、経済学者の側で認識を改めなければならない点が多いことであるが、経済学者、特に若い研究者達がデータ取得のための努力を通じ、官僚達とコミュニケーションを行い、政策過程を垣間見ることは良いことである。双方に得のあるような落としどころを探るには、政策現場の課題や問題意識を学ばざるを得ない。政策の対象となるフィールドにも足を運び、各地の先進事例にも敏感になるだろう。昨今、政策研究・応用研究を志しながら、政策自体よりも、学術雑誌に載ることにしか目に入らぬような「汗をかかぬ経済学者」が多い中、これは意外に良い経験になるかもしれない。今後、EBPMというムーブメントを機に、経済学者と行政の双方が建設的に進化してゆくことを望みたい。