

独立行政法人 経済産業研究所 (RIETI)

## BBL セミナー資料



2014年6月2日

「Evidence Based Policy と統計」

竹内 啓

<http://www.rieti.go.jp/jp/index.html>



## Evidence Based Policy と統計 (Statistics for Evidence Based Policy)

竹内 啓

1. Evidence Based Policy とは客観的な根拠にもとづく政策を意味する。客観的な根拠とは政策の前提となる事実認識、政策とその効果を結びつける論理、そして政策のコストと効果の関係の3つが客観的に明確に示されていることを意味する。統計は事実認識と政策効果の測定、ないし予測に関して重要な役割を果たす。  
逆にいえば公的統計の目的は Evidence Based Policy のために役立つことでなければならない。
2. 政策課題は時とともに変わる。統計は変化する政策課題に適応して、適切な情報を提供しなければならない。そのためには統計の機動性が要求される。しかし、統計には本来安定性、包括性、継続性が求められる。そのために統計は慣性 inertia を持ち、そのことは機動性と矛盾する。  
しかし統計の機動性を保つためには、必ずしも新しい調査を行ったり、新しい統計を作成したりする必要はない。既存の統計を再編成、再集計したり、或いは行政記録や登録データを適切に編集すれば必要な情報を得られることも少くない。
3. 重要なことは政策立案に際して、まず統計データの必要性、或いは有用性を認識することである。現実にはその認識がないままに政策が立案、決定、実行され、結果として莫大なムダを生ずることも稀ではない。  
更にそのデータの客観性、信頼性が担保されていなければならない。そのためには政策立案者が自分で作ったデータを用いることは避けるべきである。そうするとデータの客観性が疑われるのみならず、統計についての専門的な知識や経験の不足のために、統計数字を誤解したり、まちがった使い方をしたりする危険性もある。また統計データの作成をその度ごとに外注すると、受注機関によって結果に偏りが生ずる可能性がある。必要な統計データの作成、少なくとも使用しようとするデータの質の吟味については、統計関係部局の審査を受けるべきである。

4. 現在の予算・人員制約の下で、統計関係部局は、統計情報についての要求に機動的に対応できる余力がほとんどないことが問題である。統計関係部局は、現存する統計体系を維持し、その質の向上を計ることに手一杯であり、しかもその中で絶えず「効率化」が求められており、臨時の仕事をする余裕はない。

分散型統計制度の下では、一つの統計部局が他の省庁の業務に介入することは困難であるので、他省庁の政策作成のために協力することも難しい。

そのためには統計部局を持たない省庁、或いはそれが弱体な省庁において、政策作成のための統計情報を十分集めることは極めて困難になっている。

本来は分散型統計制度の根本的見直しと、統計関係の人員、予算の大幅な拡充が必要であるが、現状ではそれは困難である。しかし少なくとも新政策作成に当って、総予算の一定部分を調査費とした上で、更にその一部を統計データ作成のための費用とし、それを統計関係部局に移すことにより、統計部局が新政策のために機動的に対応することができるようにすることは可能であろう。ただしそのためには統計部局に人員上の余裕がなければならないので、そのための措置は必要である。

またこのような統計に対する各省庁からの要請を調整し、或いは異なる省庁にまたがる政策に関して総合的な企画を作成するために、統計委員会の機能を拡大・強化することも必要である。

5. 統計が機動的に対応すべきであった顕著な例として東日本大震災に対する復興政策が上げられる。震災直後から復興政策が論じられそのための予算が決定されたが、19兆円という額が、十分な根拠も示されることなしに決まってしまった。本来は災害の状況をまず把握して、何のために何がどれだけ必要であるか（単に予算金額だけでなく、人員・資材もふくめて）を計算し、それにもとづいて復興計画とその予算を決定すべきであったが、そのような総合的な計画はなされずに、予算が決定され、支出されてしまった。その結果今になって、災害復興とほとんど無関係な事業に多額の支出がなされる一方、真に必要な費用は大幅に不足したり、或いは制度上の不備や人員、資材の不足のために予算の大部分が残されてしまったりしていることが明らかとなった。そうして19兆円では不足と25兆円に増額することとなった。このような状況の中で莫大な無駄が生じているといわざるを得ない。

勿論、災害対策の中には、災害の全貌が明らかになるより前に早急に実施されなければならないものもあるが、それについての費用等はとりあえず応急に支出した上で、後で作られる総合予算の中で調整すればよいのである。重要なことは、震災について被害の状況と復興（必ずしも復旧ではない）の

必要性とを総合的に判断し、バランスの取れた総合的で効率的な復興計画を客観的なデータにもとづいて作成することであった。残念ながらそのような努力はほとんどなされていない。

実は私は震災直後から、震災被害についての統計の作成の必要を感じ、そのための概念整理を試みた。すなわち震災被害はまず人的被害と物的被害に分けられる。物的被害は更にストックの被害とフローの被害に分けられる。また直接被害以外に、間接の被害（交通の遮断、停電、サプライチェーンの混乱等の影響）である。これらを地域別、産業別、更に公的部門と私的部門に区分して「震災被害統計」或いは国民経済計算に付随する「震災被害特別会計」として体系的に編集すべきであると考えた提言も試みた。

復興予算については、ストックに関わるものとフローに関するものを区別し、前者については何をどれだけ復旧、或いは古いものに代えて新設するのか、後者については何についてどれだけ補償ないし補助するものかについて、一定のビジョンの上に総合的な計画を作成し、その上で具体的な詳細については、各自治体や省庁に委ねるべきであった。勿論各自治体や部局の主体性や自主性も大切であるが、しかし全体としての総合的なプランやビジョンがなければ予算の奪い合いになってしまうことが避けられない。

上記のような震災被害統計を作成するために特に大規模な調査を実施することは必要ではないと思われる。震災の被害については各省庁、地方自治体、或いは各業界団体などで多くのデータが集められているので、まずはそれらを広く収集し、その内容を吟味して体系化することが必要である。その上で不足している部分や欠けている所に特別調査を行って補う必要があるであろう。

そのために全体としてどれだけの予算が必要になるかははっきりしないが、復興予算の0.1%（190億円ないし250億円）は要しないことは明らかである。しかしそれによって復興予算のうち最低10%以上ムダを省けたことであろう。

6. 上記のような例は、まだ他にも上げることができる。現在の問題でいえば、放射能汚染除去の問題である。放射能除染について国が全面的に責任を持つことになったというが、そのためにはどれだけの財政支出が必要になるのか全くわからない。そもそも最初に汚染の状況を全面的かつ包括的に調査して、除染の必要額を推定し、その上で除染費用を計算して予算を定めて初めて、「国が責任を持つ」といえるはずである。そうでなければ、新たな汚染箇所が見つかる度にずるずると対策費が増えることになり易い。

現在最も望まれることは、政策論に統計データが必要不可欠であることを、

政策省庁のみならず政治家やエコノミスト、ジャーナリストが認識し、理解することである。統計関係者もまたそのことを広く世間に訴えるべきである。

長く統計に関わって来たものとして、日本の公的統計の質が、逆境の中での関係者の努力によって維持されて来たことは評価するが、統計が Evidence Based Policy の基礎として十分活用されているかについては、疑問に思うことが多い。

いくらよい統計を作っても、それが有効に利用されなければ意味がないし、統計として整合性や精度をいくら高めても、それが政策目的に有用な情報を提供しなければ価値がない。統計関係者の側も政策目的に必要な統計がどういうものであるかについてもっと関心を持つ必要があると思う。

政策部局と統計部局との間のコミュニケーションがより深まること、また両者を媒介する何らかのシステムが作られることが必要である。