

EBPM のニーズに対応する経済統計の諸課題に関する研究会

(第4回研究会 議事概要)

【開催日時】

平成28年10月28日(金) 16:30~18:15

【場所】

中央合同庁舎第4号館共用第3特別会議室

【出席者】

山本行政改革担当大臣

三輪芳朗座長、金本良嗣座長代理、赤井厚雄、橋本英樹の各構成員
事務局等

【議事】

- (1) EBPMの視点から見た統計について
- (2) その他

【議事の経過】

- (1) EBPMの視点から見た統計について

金本座長代理から、資料1について説明がなされた。概要は以下のとおり。

- 政策代替案の効果を予測するためには、因果関係の抽出が必要となるが、そのための分析は容易ではない(例: 相関は因果関係を意味しない)。EBPMを行うためには、当該政策に直結するデータのみならず、影響する様々な要因についてのデータの収集・分析が必要であり、このために多種多様なデータを簡単に使えるように統計データを整備しておく必要がある。
- 統計データは通常、集計値が公表されているが、集計度の高いデータは情報量が少なく、EBPMには使えない場合が多い(例: 市町村レベルのデータにより、中心市街地活性化の分析を行うことは困難)。個票(調査票)レベルのデータを簡単に使えるようにすることも必要となる。
- EBPMを推進する上で必要となる多種多様なデータには、調査統計のみならず、業務データや民間データも含まれる。
- データが収集されていない場合として、民営化後にデータが収集されなくなり、政策立案の基礎データが得られなくなるケースがある。民間から何でもデータを収集すればよいということではないが、少なくとも政府の関与(規制、補助、税制優遇)がある場合には、データ提供を義務付けることが必要ではないか。米国ではFederal Transit Administrationが補助金の受給者にデータ提供を義務付け、収集されたデータをAmerican Public Transportation Associationが無料で公開している。

- 諸外国では社会実験によりデータを創出することが増加してきているが、日本ではほとんどない。このような取組も有用ではないか。
- 政府がデータを収集しているが、外部から利用不可能なケースとして、個別発電設備のデータがある（2004年度以降の電力自由化に伴い、公表されなくなった）。米国では、エネルギー関係の情報収集と公表を専門とする組織（Energy Information Administration）が、企業情報としてどこまでの公表ができるのかをクリアした上で、可能な限り多くのデータを収集、公表する取組を行っている。
- 個表データに係るオンサイト利用施設での利活用について、日本は米国と比較して、利用しにくい状況にある（例：住所情報の利用に制限がある）。現在、見直しを検討されているようであるが、早期の実現が望まれる。
- 統計・データの利活用を進めるに当たっては、個人情報や営業秘密等の保護の問題をクリアする必要がある。個別に検討するのではなく、統一的な場で横断的な検討を進める必要があるのではないか。
- 米国では、Commission on Evidence Based Policy の設置法案（上院・下院の与野党の共同提案）が今春に成立。この委員会は、基本的にEBPMの推進のためにデータをどうしていくべきかを検討するもので、大統領、下院議長、下院の少数党リーダー、上院の多数党・少数党リーダーの5者が、それぞれ3人ずつ計15人の委員を任命し、予算3百万ドルで、15ヶ月以内に報告書を作成することとなっている。
- 英国では、EBPMの品質向上のために、官民共同組織であるWhat Works Centreが設立されている。分野ごとに7つのセンターと2つのアフィリエイトが設けられ、政策当局側から委託を受けて、様々な分析を提供している。役割としては、既存のエビデンスの整理、照合から始まり、系統的レビューや政策の有効性の評価、分析結果を分かり易く伝達する支援まで行っている。

その後、質疑応答が行われた。主な発言は以下のとおり。

- いかにしてEBPMを実現していくか。遠いところにあるものだといって諦めてはいけない。こうすればすぐに実現するという話ではなく、前提として、統計データを使い易くするということがあり、それが実際には大変で、統計自体がないケースもあること、諸外国における先進的な取組などを今回お示し頂いた。今後、EBPMの実現に向けてどのようなところから手を付けていくべきと考えるか。
- 取組を進める上での障害は共通的なもの（個人情報保護との問題や分析者に負担がかからないデータ整備、リソース配分の問題など）であることから、全体的な視点でそれを検討する場、取組を後押しする場が必要となるのではないか。
- 米国、英国の例は興味深い。それぞれの機能は、我が国における統計委員会や各府省の政策研究所等が果たすべき機能と重なっているように見える。機能が存在するかどうか以前に、実現につなげる環境が整っているかが重要ではないか。そこで、
 - i) 米国の委員会の運営主体はどこか（行政府の一部か、議会の中に設置されているのか）、
 - ii) 英国は官民共同組織とのことだが、民と言っても政策中立的な組織

(Trust や Foundation) のように見える。日本ではこのような組織がないことが、EBPM の実現を妨げる要因の一つと考えられるのか。

- i) 米国の委員会は、行政府部内 (OMB) に設置され、事務局長を募集して始めることのようにある。ii) 英国の例のような民間組織がないと始まらないものではなく、大学内などに一定の分析力のある者を集めることで対応可能ではないか。政府の政策研究所がうまく機能しないのは、英国のような請負 (数年のうちに政策を決めたいという際に、短期に分析を行う) をしておらず、性格が異なっていることによるのではないか。
- EBPM の観点からは、個票データが重要であること、個別具体的に実証が可能な範囲に絞った形でデータが提供されなければ使えないことと理解した。中心市街地活性化よりも少し大きな枠組みで地方創生という観点からデータを活用しようとする取組でも、現状の経済統計の提供の形態では、EBPM を適用するのは困難なものとして理解している。また、データ利活用の障害として挙げられている個人情報等の保護に関しては、技術的なことに加えて、社会における一定の議論が必要と考えるが、今後、どのように取り組んでいくべきか。
- 米国ではデータの利活用を重視するのに対し、日本ではデータの集計結果の活用に執着し過ぎており、集計前のデータを上手く活用してもらおうという発想への転換が求められているのではないか。個人情報については、米国のオンサイト利用施設では、身体検査を行った上で、施設内で統計的な処理をしたデータを持ち出す仕組みである。日本でも利用できるデータの範囲の拡大や簡単に使えるようにすることが検討されているようであり、上手く使えるようにすることが重要ではないか。
- 米国の Commission on Evidence Based Policy の設立の動きは、日本での EBPM に関する与党提言の動きとも重なるように感じた。こういうものについて、実を上げていくことが重要ではないか。
- 英国の例は我が国においても参考になるのではないか。官民共同組織である What Works Centre と既存の官僚組織との関係はどうなっているのか。
- 政府からの委託が基本の関係。近年、諸外国で流行している社会実験のデザインや具体のやり方を決めて、実行するところまでを請け負うと聞いている。
- 英国の例を参考に、どのような枠組みができれば、我が国においても、上手く連携や活用がなされ、EBPM の発想が定着していくのかを考えさせられた。
- 具体のアクションにつなげていくためには、議会からの要求というものが重要になるのではないか。

その後、出席した山本大臣から挨拶がなされた。概要は以下のとおり。

- 本研究会は、i) 産業構造・生産性の計測に関する経済統計の諸課題と原因、ii) 政策ユーザーのニーズに応じた経済統計改善のメカニズム、iii) エビデンスベースの政策思考の定着、など現在の経済統計のシステムに係る課題を整理するために発足。

- 先週の経済財政諮問会議で「経済統計の改善」について熱心な議論が行われ、私も出席して本研究会の取組を紹介。
- 会議の最後に総理から、i) より正確で、使い勝手のよい統計システムを構築することにより、統計への信頼を盤石なものにしていくことが重要との問題意識が示されるとともに、ii) 石原経済財政担当大臣に対して、黒田日銀総裁や関係大臣と連携して、各種統計の改善方策やその工程などについて、年内を目途に取りまとめるよう指示があった。
- 年末の経済財政諮問会議の場で、この研究会の成果として、i) ユーザーニーズを反映した統計の改善、ii) 三輪補佐官のいう「ユーザーニーズや統計に関する議論が出てこない」という実情についての問題認識などについて、認識を深めるような紹介をしたいと考えている。
- 最近、統計委員会の権限を強化する方向についての議論があるが、そのようなことでよいのかどうかも含めて検討を深めて頂きたい。また、アベノミクスの効果を心配して、このような議論が盛り上がったのではないかという声もあるが、この研究会は、そうではなく、GDP 統計は、国家戦略や政策を練る基礎となるものであるという認識の下でやっているもの。
- いずれにしても、残された時間は少ないが、年末に向けて精力的なご議論をお願いしたい。

その後、橋本構成員から、資料2について説明がなされた。概要は以下のとおり。

- 一言で「統計」といっても、いくつか異なる要素がある。i) 統計法上の調査、加工統計の「結果」と、それらの「調査票情報」、「ソースデータと加工プロセス情報」。ここでの議論は、妥当性や適時性、効率性が主。これに対して、ii) 統計法の枠内の政府業務統計、統計法の枠外の政府業務統計、統計法の枠外の民間の情報など。ここでの議論は、データの管理主体やアクセスの確保が主となる。
- EBPM の観点から分類すると、i) 必要だと思われるが情報が収集されていない、ii) 情報は収集されているが技術的に使えない、iii) 情報は収集され技術的にも使えるがアクセスできない、iv) 使えるのに使われていないという情報もある。
- EBPM を行う上で必要と思われる情報が収集されていない例として、以下がある。
 - i) 子育て支援法関連の小規模保育・家庭保育の導入の際の「自園調理の義務付け」について、これは食中毒やその他への注意、食物アレルギー（致命的なもの）への対処や必要な処置（注射等）を求めなければならない命に関わる施策と考えるが、現場で必要な対応がとれるのかどうかについて、施策の立案過程において十分な調査が行われたのだろうか。
 - ii) 子供の貧困対策について、自治体レベルの相対的貧困率を各自治体は保有していないと考えるが、有効な対策が講じられるのか疑問がある。
 - iii) 医師数について、全体数よりも、地方と都市部の分布の問題が重要。何人の専門医をどの地域に張り付けるべきかという議論をする場合、どのようなキャリア

を医師が選択しているのかというプロフィール情報が必要となるが、これまで一度も収集されたことがないのではないかと（医師数調査の一部サンプルに調査事項を加えれば収集が可能と提案したこともあるが、実現せず）。

- 情報が収集されているが技術的問題から使えないものの例として、以下がある。
 - i) 全国レセプトデータベースと特定健診データベースについて、高齢者医療確保法上、両者をリンクすることで医療費適正化に資するとの目的で収集していたにも関わらず、リンク ID のバグにより 10%程度しかリンクできていない。また、利用可能なものとして ID を振り直すことについて、必要な資源や実施主体をどうするか議論は進んでいない。
 - ii) 医療と介護がどう組み合わせる社会保障負担となるのかの議論が重要。医療費と介護費の情報を組み合わせて分析することも技術的には可能だが、医療費の調査は高齢者医療確保法に基づくものであるため、統計法上の介護給付実態調査とのリンクが法令上できない。これは、地域医療構想等を考えて、地域包括ケアの経済分析を行おうとしてもできないことを意味している。
 - iii) 全国レセプトデータベースの個票利用は、制度上可能であるが、委託先の人員配置・技術的な制約から、利用するための順番待ちが発生している。これについても予算など問題解決に向けた議論が進んでいない。
 - iv) DPC データについて、各年のデータは利用できるが、点数改定のたびに記号が振り直される影響により、経年データとして公的な信頼性を確保した上で、かつ容易に利用することができない状況にある。
- 情報は収集され技術的にも使えるがアクセスできないものの例として、以下がある。
 - i) 協会けんぽのデータは、社会保険庁時代はアクセス可能であったが民営化以降利用が許可されなくなった。
 - ii) DPC データのうち、レセプト以外の情報も含むデータ（詳細な医学情報が付加されたもの）は、承認統計であるにも関わらず、これまで外部利用が許可された実績がなく、政府機関による利用申請すらも却下されている。データは引き続き各病院から MO で収集されているが、収集されたデータがどこでどのように管理されているのか不明で、そもそも技術的に利用可能な状態で適切に管理されていないのではとの懸念もある。
- 米国では、高齢者公的医療制度（MEDPAR）についてレセプトデータベースが整備されており、解析支援センター（ResDAC）が 24 時間体制でデータの利用に対応するほか、データ利用に関して修士クラスの生物統計専門職から助言も得られる仕組みとなっている。また、DPC に関連するものとして、National Inpatient Sample があり、ほぼ全国の病院退院症例の詳細で使い勝手のようデータがあり有料で入手可能。
- 使えるのに使われていないという情報の例として、以下がある。
 - i) 全国レセプトデータベースの情報を使えば更に詳細な医療費推計ができると思うが、医療費推計に際して、全国レセプトデータベースの個表を使用したという

話を聞いたことがない。

- ii) 国民生活基礎調査を上手く使えば、所得による健康格差や医療アクセス格差などが分析できるが、統計としてモニタリングされていない。
 - iii) 人口動態統計調査について、個人情報保護法以降、疫学調査等での死因同定目的のためのリンクが困難になっている。
- 医療、介護、福祉、子育ての分野では、近々にEBPMに対応していくことが求められているが、既にいくつか利用可能なデータがある。また、技術的・制度的に利用ができないデータは、利用できるようにしていく必要がある。重要なこととして、必要なはずのデータが系統的に統計法や業務統計の中に取り入れられないしているために、既存の政策・施策の評価ができない可能性があるのではないか。

その後、質疑応答が行われた。主な発言は以下のとおり。

- 医療、介護等の分野に限らず、似たようなことはどの分野にも生じているのではないか。
- 各省にデータの改善をチェックする立場の者がいないのか、データの利活用やデータに関する疑義について、ユーザーのニーズを汲み取る窓口はないのかが気になった。米国ではユーザー側に立ち、データを提供してくれる組織があるが、提供されたデータを基に分析された結果が、政策の企画・立案にフィードバックされることが重要と考える。この点から優れた取組はあるか。
- データを使いこなす人材育成をどうしていくのか。高等教育機関のどこがそれを担うのかという問題だと考える。医療であれば、経済系や公衆衛生系の大学院で生物統計学や疫学的知識を応用して評価するセクターが存在する。日本でも東京大学、京都大学等全国で4つの専門職大学院がそのようなセクションを持っている。また、高度なレセプトデータを分析する人材を育成するために日本臨床疫学会が設立されることになっている。
- 診療報酬引き上げの根拠として、相当昔に編み出された方程式を用いているなど、新しい統計的議論がなされていないことに疑問を覚えたことがある。
- 行政として個表データを分析する環境に慣れておらず、また、個表データを用いて分析するだけの人材を十分有していないのではないか。かつては、一部の統計担当者がそれを担っていた。現在は、各プログラムレベルで個表の分析を求められる時代になってきているが、例えば、医療については、統計セクションへの医系技官の配置が以前に比べ大幅に減っており、統計担当者が医療政策について仮説に基づく分析を行うことは難しい。それを補うためには、行政と学術機関と良い形でタイアップする必要がある。そのための対話のテーブルが統計なのではないか。
- 今後、EBPMの実現に向けてどのようなところから手を付けていくべきと考えるか。
- 政策形成に反映していくには、行政側にEBPMのニーズが高まる必要がある。過去の経験として、基幹統計であるにも関わらず、作成部局しかデータを活用していない状況があり、統計の見直し作業に他部局も参画してもらったところ、それなりに

ニーズが発掘されたことがあったが、残念ながら継続的な取組としては残らなかった。各府省がそれぞれの責任において統計を作成するという構造から、中央管理に移行することは困難であると考ええる。しかし、少なくとも自らの部局の周辺でどのような統計が作成され、どのように政策形成に役立ち得るのかに関する情報共有を進めるための仕組みがあれば、「データをこう改善すれば政策の企画・立案に活用できるのではないか」、「データの分析を外部に委託してはどうか」といった、EBPMの動きにつながるのではないか。

- 統計を作成する側と、統計を EBPM に使用する側とでは基本の発想が違う。EBPMを進めるために使い易い統計にしようということについて、統計作成者側、サプライサイドの組織に求めても上手く行かないのではないか。どのようなシステムを構築するのがよいか考えていく必要があるのではないか。
- 仮に、統計委員会の権限を強化しても、統計法上の統計を対象とする以上、統計法の対象とならない業務データ等の在り方については物が言えないのではないか。統計法上の統計以外のデータについても EBPM に資するのであれば、問題点を指摘し、足らざるを補うような仕組みがなければ、業務統計の部分の改善は進まないのではないか。
- 政策には予算措置を伴うものと、規制の緩和のように予算措置を伴わないものがある。前者の中には、予算編成過程等において、EBPM のプロセスを経て検証可能なものとなっているかをチェックしていくことが可能なものがあるのではないか。
- 既に政策評価の仕組みがあるが上手く機能していない現状を踏まえれば、もう少し踏み込んだものがなければ進んでいかないのではないか。米国でも統計やデータが色々なところに様々な形で存在しており、データの作成方法や提供方法についてもバラつきがある。政策の企画・立案を行う者がこれらのデータを簡単に使えるようにするための仕組みを作っていかなければならないというのがコミッション設立の発想の根幹のようである。統計データにとどまらず、業務データや租税措置の部分のデータ全てを上手く使おうと、統一的なシステムを作るかどうかも含めて検討しようとしているようである。
- まずはデータを使えるようにする。その後、使えるようにするだけでなく、使い易くする。使える人材を育成して、評価をする。評価をしたものを採点する。ということが積み重なった時に、また見直しを検討する。そのためには人材が重要。英国ではしかるべき仕事をしている研究者の下には政府の委託研究の資金が集まる。What Works Centre もその一形態なのではないか。我が国においても委託研究の在り方も含め、変わってくる可能性があるのかもしれない。
- 活用される民間側のアカウンタビリティの向上も必要。最終的に政策に反映され、国民の生活を左右することについて、説明可能な証拠を出すことができるか、その覚悟があるのかについては、高等教育機関側が背負わなければならないものと考えられる。

(2) その他

三輪座長から、これまでの研究会の検討状況の報告がなされた。概要は以下のとおり。

- 統計のニーズの把握について、現状、ニーズを汲み取る機会がなお不足しているのではないかと。また、どのようなニーズがこれまで把握され、それに対してどのような検討、対応をしているのかについて、外部から検証できる形で整理がされていないのではないかと指摘があった。
- 統計作成方法の公表について、外部から統計改善に向けたより具体的な提案を可能とするだけの水準に達していないのではないかと。ユーザーにとってより分かりやすい内容・方法で公表を行い、特に、原データさえあれば相当程度まで統計を再現できる水準で計算手順を公表すべきではないかと指摘があった。
- 調査票情報の利活用については、利用手続の標準化・簡素化や、利用制約の緩和により、利活用のハードルを下げ、行政機関外での実証研究に資するようにすべきであるとの議論があった。
- 私としては、年末までに、この研究会として、EBPM から見た現行統計制度の課題を、具体例を踏まえて肉付けをしながら、景況判断だけでなく、重要な政策や戦略を検討する基礎となるという GDP 統計などが持つ構造統計的な側面の重要性を指摘しつつ、
 - i) 統計ユーザーのニーズを、今よりも広く、統計に関わる機関がしっかり把握する取組を整えることが急務であろうこと。
 - ii) 統計の利用環境に関わる取組について、現在の取組をさらに進め、より使い易く、使いたくなるような環境を整えて、統計ユーザーの健全なニーズの発生を促す必要があること。これが EBPM の進展にとって決定的に重要であることを強調すること、について報告ができるのではないかと考えている。
- これらはニーズの発生と、政府におけるニーズ把握という二つのフェーズに係る指摘にとどまるが、把握したニーズを踏まえ、政府の取組につながっていかねばならない。統計の自律的革新のシステムにしていくにはどうしたらいいかという課題につながっていくものと思う。この研究会の検討の最終的な目標もそれになるのではないかと。

(以上)

(文責：行政改革推進本部事務局 速報のため事後修正の可能性あり)