

第9回「国・行政のあり方に関する懇談会」(概要)

1. 日時 平成26年5月16日(金) 18:00~20:30

2. 場所 内閣府本府3階特別会議室

3. 出席

(参集者) ※五十音順、敬称略

[メンバー]

石戸奈々子(NPO法人CANVAS理事長)、大屋雄裕(名古屋大学大学院法学研究科教授)、田中弥生(独立行政法人大学評価・学位授与機構研究教授)、槌屋詩野(株式会社Hub Tokyo代表取締役)、林千晶(株式会社ロフトワーク代表取締役)、森田朗(国立社会保障・人口問題研究所長)、安田洋祐(大阪大学大学院経済学研究科准教授)、横田響子(株式会社コラボ代表取締役)

[ゲスト]

工藤卓哉(アクセンチュア株式会社アナリティクス日本総括)、佐藤徹(高崎経済大学地域政策学部教授)、白石賢司(公益財団法人地球環境センター部長)、高田英樹(財務省大臣官房文書課調査室長)、鍋島学(経済産業省資源エネルギー庁電力・ガス事業部電力市場整備課長補佐)、南津和広(株式会社ドリームインキュベータビジネスプロデューサー)

(行政改革推進本部事務局)

稲田行政改革担当大臣、宮島事務局長、藤城事務局次長、長屋事務局次長ほか

4. 議事概要

冒頭、前回議論を振り返りつつ、第9回の進行スタイル等を確認。

(1) 科学的な根拠に基づく政策立案

事務局より資料1について説明し、ゲストスピーカーの白石賢司氏・工藤卓哉氏より資料2・3についてそれぞれ説明いただいた後、意見交換を行った。その際の主な意見は以下のとおり。

(主な意見)

- ・国でも政策の改善に役立てるため行政事業レビューを行っているが、レビューシートに記載された事業目的が不明確だったり、事業目的と施策が乖離したりしている例が多く見受けられるので、意味のある取組にするために改善の必要がある。
- ・アメリカにおける組織論の研究でも、これまでは体験に基づいていたが、現在ではコミュニケーション力等を客観的に測定できないか、またその改善のためには具体的にどうしたらいいか、といったようなことが科学的に研究されている。このように、これからは人間を対象としたデータの量や活用可能性が飛躍的に高まってくると考えられるので、これらを活用できるような横断的な視点をもった人材が必要になってくる。
- ・政策立案能力の向上に有効と思われることとして、①担当者のスキルを高める、②実証的な政策研究に従事する研究者を増やす、ことが挙げられる。担当者のスキルについて

言えば、日本の官僚は途上国を含めた海外と比べても圧倒的に「低学歴」（博士号取得者などが少ない。）である。留学制度や大学院卒業者の採用、研修制度の充実などを行うべき。実証研究については、研究量や研究者の不足しており、その一因は行政のデータ公開が不十分なこと。使いやすい形でデータを公開すればそれを使った研究が増える。

- 日本の官僚が「低学歴」なのは事実かもしれないが、学問を現場の政策立案に生かすには、まずは政策立案の全体像を理解した上で、どの学問がどのように必要になるのかを理解しながら身に付けていくべき。例えば、課題構造のモデル化に経済学が生きるし、政策効果の予測には統計学が有効。
- ある大学において学生にアウトカムにつなげるデータ分析の教育プログラムを作っているが、線形代数学・統計学といった知識に加えて、それらを実践的な政策立案の現場に応用する実践的なデータハッカソン¹のような取組を取り入れている。
- 私が所属している大学では医学者が学長に就任したが、その学長が、医学において「科学的根拠に基づく医療（EBM: Evidence-based medicine）」が当たり前になっていることに比べて大学経営が「非科学的」であることに問題意識を持ち、専門チームを立ち上げてデータの相関などから因果関係を見出してそれを大学経営に役立てるための取組を行っている。
- データの活用はよいことだと思うが、「頭のいい人」が論理・データをこねくり回して変な結論を導いてしまうということをどう排除していくかということも考える必要がある。論理に加えて「勘」も非常に重要で、そのバランスを取っていく必要がある。
- 論理は結論に至る経路をしっかりと示すということだが、より良い結論を導くには勘や経験といった要素も重要かもしれない。
- 評価に携わる中で定量化（量・数値として示す）という形式ばかりが先行して実質が伴うものになっているのかどうか疑問に思うことがある。きちんとした指標が示されることが重要。
- 定性的な（量・数値として示すことが難しい）対象物を無理やり定量化することは良くない。恣意や操作の入り込む余地のない定量化が重要。コンピュータの処理能力の向上に伴って大量のデータ処理が可能となり、今まで定量化できなかった分野でも定量化が進んでいる。
- 政策を科学的に行うということは当たり前であり、数値によるシミュレーションやアセスメントを必須とすべきではないか。
- データの活用においては、政策を実施しなかった場合に見込まれるマイナス効果も含めて考慮すべき。
- 官僚の海外留学が重要という意見があるが、海外かどうかということではなく実務経験により問題意識が明確になった後に政策科学を学ぶことが重要。日本では大学入学時ま

¹ ハッカソン：ソフトウェア開発者が、一定期間集中的にプログラムの開発やサービスの考案などの共同作業を行い、その技能やアイデアを競う催し。（『大辞泉 増補・新装版』（小学館）

でに文系・理系がはっきりと分かれてしまうのも問題。官僚の大きな供給源である法学部などの学生に十分な数理リテラシーが備わっていないのではないか。

- 日本にはエビデンス・ベースト・ポリシーを推進するうえで必要なデータの蓄積が不足しており、都合の良いサンプルデータなどによる論理づけが横行する恐れがある。データの活用は、データと論理で一から完璧な政策を作り上げるというよりも、データを利用して「経験と勘に基づく良い政策」と「思いつきとでっち上げによる悪い政策」を区別するというのが現実的。マイナンバー制度もデータ蓄積に役立つのではないか。
- 「科学的な行政」は官僚の上に立つ政治家にも理解がなければ進まないのではないか。
- 「経験と勘に基づく良い政策」とポジティブに評価されるか「思いつきとでっち上げによる悪い政策」とネガティブに評価されるかは、その政策の結果がうまくいくか行かないかという結果論に左右されるのかもしれない。
- 「経験や勘」と「データや論理」をバランスよく取り入れることが必要。
- データだけで物事の因果関係を導き出すのは難しい。因果関係を見出すには職人芸的な経験が果たす役割が大きいのではないか。例えばアメリカの経済学者が「中絶の合法化が犯罪率の低下につながったのではないか」という因果関係の仮説を唱えたが、こういった一見して見えづらい因果関係の発見はデータだけを見ていると難しい。
- データや論理だけで演繹的に完璧な政策を作り出せるというデータ万能主義は行き過ぎた考え方。むしろデータ・経験などを多くの人に可視化していくことで政策の改善を図ることを考えていくべきではないか。
- 「経験」の役割という観点からは、組織の中に多様性がある（多様なバックグラウンドを持ち、経験を持つ人材がいる）ことも重要。日本の官僚組織は優秀な人が多いがかなり同質的であり、この同質性を変えるには行政に積極的に外部人材を登用したり行政官に多様な経験を積ませたりすることが必要なのではないか。
- 政策の現場では必ずしも定量的な費用便益分析が行えるわけではなく、定性的な判断によらざるを得ない場面も出てくるが、そのような際にもその判断を補強するデータがあるとより良い政策立案につながる。
- アメリカに留学していた時によく言われたのは、「自分で細かなデータ分析まで行う必要はないが、専門家によって何が行われているのかをきちんと理解でき、政策立案に活用できる賢いデータの消費者になるべし」ということ。
- J. サックス（アメリカの開発経済学者）が政策分析には「科学的なアプローチ」と「専門性」の両方が必要だと言っていた。統計データだけでも裏付けのない議論だけでも駄目だということ。
- 経験も重要だが、もし政策に試行（トライアル）が許されるのであればそれも有効。TED²で「マシュマロ・チャレンジ³」というのをやっていたが、そこで専門性を持つ建築技

² TED: 新たなアイデアを広めるために講演会を開催しているアメリカの団体。またはその講演会。

³ マシュマロ・チャレンジ:「4人から成るチームが 20本のスパゲッティと テープとひもを 90センチずつ、それにマシ

術者の次に優秀だったのは実は幼稚園児だった。幼稚園児はとにかくいろいろ試してみるので、自然とその中でより良い解が見いだされていく。

- ・「科学的な行政」に対する政治家の理解には、その政治家を選ぶ国民や国民に情報を提供するメディアの役割も重要。国民も「やってほしいこと」や「新しく始めたこと」には関心が高いが、その関心が長持ちせず、その政策に本当に社会的ニーズが存在し続けているのかどうか継続的な検証が行われていない。
- ・日本では客観的データに基づいた科学的な政策の現状分析が全く行われていないのではないか。
- ・科学的な現状分析が行われない原因の一端はデータ量の圧倒的な不足にあるのではないか。
- ・政策立案の現場では時間的制約からデータが不足している中で「決める」ことが必要になることもある。良い決断をするため日頃からのデータや研究の蓄積が重要。
- ・データから自動的に正解・最適解が導き出されるという究極の状態は、民意の必要性を排除している点で民主主義の理念と緊張関係にある。
- ・データで政策を改善できるとしても、それですべてが解決するわけではなく、最後は価値判断などデータに還元できない部分が出てくるので、そこを扱うのが民主主義なのではないか。
- ・多様性が重要という話が出てきたが、異文化の人材を導入するといっても単に入れるだけだと孤立したり、周りに流されたりして活躍できないのではないか。また、失敗に学ぶという意味では政府でも政策立案過程を検証するため、公文書管理の改善によりそのための基盤づくりに努めているところ。データの蓄積・活用についてはニューヨークの先進事例が日本でそのまま適用できるというわけではないかもしれないが、今回設置された内閣人事局が行う幹部養成課程においてもこういった考え方を浸透させていきたい。

引き続き事務局より事務局作成資料について説明し、ゲストスピーカーの佐藤徹氏より資料4について説明いただいた後、意見交換を行った。その際の主な意見は以下のとおり。

(主な意見)

- ・(高崎市などで行われている住民による優先順位付けについて、いわゆるサイレント・マジョリティの声をどのように拾っているのかという問いに対して) 高崎市では参加する人が偏らないように住民基本台帳から無作為抽出した人に招待状を送って「社会の縮図」を作るというコンセプトで行っていたが、参加承諾率が非常に低く(3%程度)、実際には年齢・学歴の点で母集団(市民全体)と参加承諾者の間に乖離がみられた(参加

承諾者の方がより高齢・高学歴)。

- ・政策の良し悪しは価値判断に関わることが多いので、政策によるプラス・マイナスの影響をデータで示したうえで、討議によって決めていくことが必要。
- ・行政がしっかりしなければという話もあるが、本来それを正すべきマスメディアにも、先ほど官僚について指摘された「低学歴」（博士号などをもった人材が少ない）、「不適切なデータの利用」（調査手法に客観性を欠く）などの同じような問題が根深く存在する。
- ・客観性を欠いた（操作・恣意が入り込む余地のある）数値は真の意味でのデータと呼んではいけないと思う。客観的なデータをしっかりと収集するのは国の重要な役割だと思う。
- ・特に価値判断や個人の意識等に関わる調査は質問の仕方等によって操作・恣意が入り込む余地がある。「…という施策は必要だと思いますか」という質問には必要という答えが多数を占め、他方で「そのために税金を上げてもいいですか」という質問には否定が多数を示すというような相矛盾する結果が出るのはよくあること。こうした客観性を欠くデータに基づく主張は科学を偽装した言説である可能性もある。
- ・客観・非客観は二分できるものではないかもしれないが、利用するにはデータの「質」に注目する必要がある。
- ・客観的なデータに比べて主観的なデータは取扱に注意を要し、収集方法も含めた形で見える化する必要がある。
- ・アメリカでデータが多く利用されているのはなぜかとよく聞かれるが、アメリカではデータ収集・利用を行う前に有識者・関係者などときちんと調整するなど、計画的にアプローチしている。

(2) 官と民の責任分担の見直し～政府と国民との関係～

事務局より資料1について説明し、ゲストスピーカーの高田英樹氏より資料5について説明いただいた後、意見交換を行った。その際の主な意見は以下のとおり。

(主な意見)

- ・イギリスの行政の在り方は国民と行政の責任分担に関する社会の合意の在り方に基づいているという意味で両者をパッケージとして考える必要があるのではないか。
- ・イギリスでは企業や行政のみならず日常の中にも Value for Money（コストに対してどれだけの付加価値が生み出されたのか）という言葉が浸透している。
- ・イギリスでは交通法規などにもグレーの部分が残されており、そこに関しては当事者同士が話し合って解決することが期待されている。つまり、行政も国民がそれだけのリテラシーを持っているということを信頼しており、また、教育においてもそういったことをきちんと教えている。ただ、いきなりイギリスの行政モデルを真似ようと思ってもなかなか難しいのではないか。女性の社会進出の遅れなどを見ても、イギリスと比べれば

まだまだ日本は途上国。

- 日本の子来の夢を語るのもいいが、まずは日本の現状として客観的なデータをを用いた問題分析ができていないというところからしっかりと対応していくべき。
- 先進国か途上国かという判断は物事の捉え方によると思う。地下鉄などのロンドンの交通インフラは世界の中でも先進的とは言えないレベルにあるが、そのレベルでいいということ許容しているという点は先進的とも捉えられる。完璧なサービスを求める一方で高負担に耐えるか、負担を下げた不便に耐えるかというのは選択の問題であってどちらが良いということではない。
- 言い換えれば、それは行政が信用できないときに代わりに自分でやるのか、法律で行政を縛ろうとするのかという違いなのかもしれない。
- アメリカから帰ってきて感じるのは、日本では物事への対応にフレキシビリティ（柔軟性）が余りないこと。これは文化や社会背景の違いに由来するのだと思う。
- 日本人に寛容さが選択できるのかどうかは疑問。問題への対処ではなく予防に全力を尽くす管理型の文化・社会が定着しているため、完璧から逸脱するチャレンジが評価されにくい。日本社会や行政組織がもう少し多様になり、それが議論を生み化学変化を起こすことで変わっていくのかもしれない。
- 日本は多様な社会か、画一的な社会かということには議論があるのではないか。
- 夢よりも現状認識が重要という意見があったが、現状認識も夢（aspiration）も重要だと思う。日本人は、ある目標があればそれに向かって頑張れると思う。
- 日本にも「やってみなはれ」という文化と「時間をきちんと守る」という文化があったりするが、こういった2つの文化も多様性として認識できるのではないか。
- ハーバード大学などが行った GDP に社会の多様性が正の影響を与えるという研究では、日本は主要国の中で2番目に多様な国であると書かれていた。確かに性別などの点では多様性が低いが、国民が持つスキルの種類などで見ると多様性がかなり高い。一般にも欧米のモノ（mono：単一性の高い）文化と比べてアジアはポリ（poly：多様性のある）文化だと認識されているのではないか。
- 現在は変わったが、昔のイギリスの行政は非効率であり、サービスも低水準であった。それが今の水準まで上がってきたのは、思い切った改革をしてきたから。また、イギリスは職階制を採用しており、ジョブ・ディスクリプション（job description：職務内容記述書）がしっかりしているため、自分の仕事が明確であり、仕事も能率的に行うことができる。日本は職階制を完全には採用できなかったため、職務が時間によって管理されており、能率を下げることが最適行動になってしまうこともある。日本でもイギリスのように思い切って他国の良い制度を取り入れることも考えるべきかもしれない。
- 高望みしていると結婚相手が見つからないように、すべてにおいて完璧な制度を求めることはできない。何かを達成しようとすれば何かをあきらめるということも必要なのであって、イギリスやアメリカのいいところ取りはできないと思う。日本の制度の良さも理

解したうえでどうすべきかを考えるべき。

- ・少なくとも行政の中で不必要な労力はもう少し節約できる。日本モデルを捨てるということではなく、これを改善していくことは可能ではないか。

<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）>