

## 《論 壇》

# 日本政府のEBPM推進の取り組み，その開始から現状に至る過程 — 大橋弘編 [2020] 『EBPMの経済学：エビデンスを重視した政策立案』 (東京大学出版会) の刊行を契機に —

The Structure and Process of the Japanese Government's EBPM:  
Considering the Publication of Hiroshi Ohashi, *The Economics of EBPM:  
Policy Proposals based on Evidence* (University of Tokyo Press, 2020)

三 輪 芳 朗<sup>1</sup>

## 要 旨

2016年8月の山本幸三行政改革担当大臣就任と続く筆者（三輪）の大臣補佐官就任以後の準備期間を経た同年12月の経済財政諮問会議の「統計改革の基本方針」決定により、「EBPM推進体制の構築」を第1議題とする統計改革推進会議が創設された。この会議の活動開始を明確な契機として、政府のEBPM推進の取り組みがスタートし、その後の大方の予想を上回るスピードでの展開を経て今日に至っている。2020年2月に刊行された大橋弘編『EBPMの経済学』（大橋編，2020）は、この取り組みの本格化後まもなくTCERのconference企画としてスタートし、2年強の時間をかけて出版にこぎつけたものである。各論文（そしてペアとなる各コメント）の内容はかなりのバラツキがある（端的に言えば、実質的にバラバラ）。

本稿は、中心的読者としてEBPM推進に取り組む政策立案担当者を含むEBPM推進関係の実務家を想定する。政策決定は政治プロセスの中で行われる。筆者は、いわば至近距離に位置してこの展開過程を注視し時には参画してきた。この経緯・経験に基づき、必要最小限の関連情報を、支障のない範囲内で提示して、本稿の読者の参考にし、本書の内容の理解と今後の活動に役立てる一助とする。

キーワード：EBPM (Evidence-based Policy Making)，エピソード・ベースからエビデンス・ベースへ，統計改革，統計改革推進会議，EBPM推進委員会，政策立案総括審議官（政立審），「出羽の守」，「お札売り」，RCT，KPI

## 目 次

- [I]. はじめに
- [II]. コンファレンス報告書（conference volume）としての本書の読み方
- [III]. 何がどのようにスタートして展開してきたか？——EBPM推進の取り組みに関する

「政治プロセス」の見方？

・[会議等での議論の進め方？]

・[統計改革推進委員会「最終取りまとめ」(統計改革推進会議, 2017)の読み方？]

[IV]. EBPMとは？

[IV-1]. EBPMとは？

[IV-2]. EBPM推進の取り組み

[IV-3]. 3つの関連する話題

・「そんなものはEBPMではない……」？      ・「職員の『無謬性』のドグマ」？

・ロジック・モデル

[IV-4]. 目標管理型の評価, KPI

[V]. 4つの重要な論点について

[V-1]. 体制問題と司令塔？

[V-2]. EBPMとランダム化比較試験(RCT)など

[V-3]. 諸外国の先進事例などの参照の仕方？

[V-4]. EBPMと審議会など

・一般論？      ・労働政策審議会(労政審)は特殊？

[VI]. 若干の内緒話 and/or 具体的事例など

・前口上      ・政治的配慮？      ・5つの「政治的配慮」？      ・具体的事例など

[VII]. 結 語

引用文献

## [I]. はじめに

2020年2月に大橋弘編『EBPMの経済学：エビデンスを重視した政策立案』（東京大学出版会）が刊行された（以下、大橋弘編[2020]、あるいは「本書」）。刊行前後に、編者の大橋教授から東大の『経済学論集』での書評の打診を受けた。三輪（以下、「筆者」）は本書の内容と大きく関わる現在進行中の日本政府のEBPM（Evidence-based Policy Making）推進の取り組みにスタート時点以来深く関わっている。この理由などから、本書の如き専門研究者による研究書（論文集）を一研究者として虚心坦懐に率直に「評する」だけでは済まず、むしろ副作用・弊害も大きい。さらに、各方面からの多様な批判・非難や追加注文が予想される。以上の点を考慮し、何度かのメールの交換を経て、「論壇」として掲載する内容のかなり長文のものとすることで合意した。その意味で、「書評」ではない。（もっとも、日本社会で広くみられる「書評」と呼ばれるものであれば、上記の要因が不在だとしても、引き受けた可能性は低い。）

本書は企画されてから、困難なプロセスを経て（この点に関する筆者の想像・理解については後述）「2年強の時間をかけて出版にこぎつけた」（大橋，i：大橋による「はしがき」のi頁の意味である。以下、本書の論文やコメントなどの引用は、著者の苗字と本書の該当ページ

数のみを記す)と編者が「はしがき」に記す書物である。日本政府のEBPM推進の取り組みがスタートして本格化し始めた段階で企画が生まれ、「EBPMに関する議論を活発化するための材料を提供することを目的とする」(大橋, iii)と企画の中心に位置した編者が記す。編者が記す「目的」を的確に理解した上で共有したか否かは筆者の知るところではないが、7名の経済学を専門とする著名な現役の研究者と7名の現役の政策立案者が、各政策分野においてペアとなって執筆している点に特徴がある(大橋, v)。

政府のEBPM推進の取り組みのスタートと本格的展開が本書の企画と各執筆者の論文等の執筆の背景となり契機となっている。しかし、以下に見る如く、背景となっている(はずの)EBPM推進の取り組みの実態と実質的内容に関する理解が、少なからぬ点で、推進当事者(の一人?)でもある筆者の目には、いかにも不十分に映る。「誤解」・「偏見」・「思い込み」とでも呼ぶべき「理解」に基づいて展開されている部分も少なくない。スタート時点以来の展開過程で、時期や濃淡・態様などの点で一様ではないが、筆者と密接な関係にあった金本・大橋・林・越尾の4氏が本書の企画に参加したにもかかわらず、である。

「政策決定は政治プロセスの中で行われる」(大橋, i)。EBPM推進の取り組みについても、そのスタートから各段階を経て進行してきた展開過程の全体についても同様である。筆者は、いわば至近距離に位置してこの展開過程を注視し時には参画してきた。この経緯・経験に基づき、必要最小限の関連情報を、支障のない範囲内で提示して、本稿の読者の参考にし、本書の内容の理解と今後の活動に役立てる一助とすることも、本稿執筆の動機の一環である。当然のことながら、筆者の活動領域およびその周辺で関連政治プロセスが完結したわけではない(一部を注視しその一端に関与したとしても、どの部分がその「一部」に含まれないか、その部分で何が起こっていたかなどを知ることはできない。筆者はこの点を強く意識している)。また、知り得たことのすべてを記すことは許されない。EBPM推進の取り組みなど(たとえば、車の両輪として並行進行中の「統計改革」)の今後の展開の支障となるかもしれない。統計改革推進会議やEBPM推進委員会などの公式会議の議事要録や関連資料なども、この意味では、政治プロセスの内容のごく一部、一端を反映するにすぎない。読者はこの点に深く留意する必要がある。(当然、政府の取り組みに関する政府決定の内容は議事要録や関連資料等に反映されている。筆者が記す内容は「私見」である。)

本稿は、中心的読者としてEBPM推進に取り組む政策立案担当者を含むEBPM推進関係の実務家を想定する。スタート時点では「何が始まるのか、どうせ一時的な騒ぎで終わるだろう」と疑心暗鬼の雰囲気が強かったが、「その後、きわめて異例のスピードでEBPM推進体制が作られ」(金本, 5)取り組みが進展し、現状に至っている。スタートから3年以上の時間の経過を経て、現時点では、このような読者の多くは、EBPM推進の取り組みのさらなる進展を視野に入れながら、「今後の全体の展開はどのようなものか?他府省はどのような状況か?われわれの関連部署の取り組みにとって最優先課題は何か、さらに中長期的な課題と目標は……」などの点に強い関心を持つようになっている。「EBPMとは何か?何をすればよいか?」などとする漠然とした問いにいつまでも囚われている読者は、少なくとも多数派ではないだろう。

直接の担当者にかぎらず、他部署、さらに他省庁の「関係者」、さらに国民・消費者のうちでも同様の関心を抱く読者を想定する。「筆者に求めるのは、そういう内容ではない」とする不満・批判の存在も想定するが、そのような読者に向けた内容ではない。直接的には本書の論文等の執筆者に、たとえば、論文等の評価や改善に向けて参考情報等を提示することを目的とするものではない。

〔Ⅱ〕では「コンファレンス報告書としての本書の読み方」と題して、通常のconference volumeと比較した本書の距離・特徴を具体的に指摘し、そこに反映された「日本社会のレベルの縮図」を今後の克服すべき課題としてクローズアップする。〔Ⅲ〕では、「EBPM推進の取り組みに関する『政治プロセス』の見方？」について可能な範囲で立ち入って解説する。〔Ⅳ〕では「EBPMとは？」と題して、「EBPM推進の取り組み」の体制や内容およびその形成・決定のプロセス等について、可能な範囲内で立ち入って解説する。以上のいわば「総論」に続く〔Ⅴ〕では、「体制問題と司令塔？」、「EBPMとランダム化比較試験（RCT）など」、「諸外国の先進事例などの参照の仕方？」、「EBPMと審議会など」の4つの重要な論点について取り上げる。〔Ⅵ〕では、「若干の内緒話 and/or 具体的事例など」について簡単に触れる。〔Ⅶ〕は「結語」である。

## 〔Ⅱ〕. コンファレンス報告書（conference volume）としての本書の読み方

本書の基本部分は、経済学を専門とする研究者（「経済学者」）による専門論文集であり、標準的な経済学を理解し議論の前提として受け入れる読者を主としてと想定する論文を収録した研究書である。（「標準的な経済学」とは何かという点には立ち入らない。執筆者である「経済学者」がこれを厳密に共有しているか否かという点にも立ち入らない。）「そうではない」とする編者・執筆者の異議があるかもしれないが、本稿ではそういうものとして取り上げる。「そうではない」としても、経済学者ではない読者として誰を想定し、その点にどのように配慮したかという点に関する明示的な情報は存在しないし、編者・各執筆者によって論文の意図・目的も内容・実質も（さらに適性も？）異なりバラつくだろう。その点を考慮した編者の「解説」も存在しない。各研究論文に配置された実務家（現役の官僚諸氏）のコメント等については後述する。

個々の論文について、内容の紹介や出来栄等の評価・「査定」を企図するものではない。狙いや内容（そして「出来栄」？）などの各側面で多様な論文集に関するそのような試みは筆者の手に余るし、食欲もわからない。当然、academic journalsへの掲載の可否や掲載条件などに関するeditorsへの参考意見（editorsの決定内容とともに事後的に執筆者に示されるのが通例である）を記すreview（査読）のようなものではない（関連して、大橋，v，注11を参照）。批判（的コメント）・称賛、さらに後出しの注文などを本書の編者・執筆者に向けて記すことを目的とするものでもない。

以上の点を冒頭に明記するのは、本稿が想定する読者に向けた基本情報として重要だと考える



ことによる。とりわけ、時節柄もあり、書名や編者・執筆者のリストを見て、実務への有効・重要な参考情報を期待して本書を手にして悪戦苦闘する霞が関方面の官僚諸氏（もっとも、内容に当惑「できる」読者が多いとまでは期待しにくい）を念頭に置く。

各論文の完成度や品質の見定めや評価は各読者に任せる。以下に見る如く、各論文（そしてペアとなる各コメント）の内容（目的、EBPMなどの基本用語や念頭に置かれているはずの政府のEBPM推進の取り組みの理解の程度と実質、議論の深さや周到さ・一貫性など）にはかなりのバラツキがある（端的に言えば、実質的にバラバラ）。多くの研究者（経済学者に限らない。多くの科学的な研究分野の研究者）がconference volumeのイメージで本書を手にとって読み進めば深刻な当惑・困惑を感じるだろう。「著名な経済学者達によるコンファレンス事業の成果だから……」との奇妙な信頼感は、読者の的確な理解を妨げ<sup>2</sup>、「EBPMに関する議論を活発化するための材料を提供することを目的とする」（大橋、iii）という編者（および筆者の双方）の期待の実現の障害になるだろう。

本書は、東京経済研究センター（TCER）のコンファレンス事業として編纂された。1963年から通称「逗子コンファレンス」と呼ばれる研究会が毎年開催され、その成果が研究書として公刊されてきた。しばらく途絶えてきたこの事業が、復活し（2016年と17年に成果が公刊された）、本書はその3冊目である（大橋、v～vi）。

経済（学）関係分野に限定しても、筆者はアメリカ等の各国で頻繁に刊行されるconference volumesの重要性を高く評価する。その実態を念頭に置く筆者は、本書に関して、以下に記するような多面的かつ多様な不満あるいは疑問を抱く。（たとえば、筆者が統計改革・EBPM推進を念頭に執筆した一連のdiscussion papersの最後にあたる（6）Introduction and Guide, 三輪 [2016]の148頁に紹介したNBER（National Bureau of Economic ResearchのConference on Research in Income and Wealth, CRIWの一連のconference volumesである。各巻500～600頁のconference volumesが2013年までに71冊刊行されている。CRIW創設の経緯等に関しては同頁の注50を参照。）

本書の如き形式・内容の論文集になった理由について、プログラム・コミッティーや編者にとって、筆者が期待するような「統制」・関与（介入）がはなはだしく困難あるいは実現不可能であったことによると考える（ある種、「社会のレベル」の縮図として率直に認識・了解し、今後の成長・展開を期すための素材と位置づける）。編者（大橋教授）をはじめとする企画・推進主体を強く批判するつもりはない。現状では、こんなモノであっても、刊行にまでたどりつけたことをもって良しとしなければ、と評価している。本稿の最後に記す如く、「どうしてあんな形式・内容の論文集（書物）を刊行していたのか……」と執筆者・コンファレンス参加者や多くの読者が不満の声を上げるようになる日の到来が遠くないことを祈る。EBPMの有効な推進には、政策の企画・立案・実施・評価などのpolicy making processの全体に対する関係者・読者（つまり、国民）のその方向に向けた顕著な変化・変貌が必須である。これが、日本社会全体の変化を促すはずである。万機公論である。読者には、この点の理解と、EBPMの推進に向けて有用な情報を拾い出し、その活用方法を工夫し、さらに「社会のレベル」の向上の実現を期し、暖かくも冷静な目で本書の各論文等を読まれることを期待する。

筆者はTCERのconference volumes 2冊（三輪他編 [1991] と三輪他編 [1998]）を含む少なくとも4冊の書物（他に土屋他編 [1989] と西村他編 [1990]）に結果するconference projectsに参加（主導？）したし、さらに内外の数多くのconferencesに参加した経験を有する。実務家を中心とする読者が直面する課題への対応などの今後の活動に参考として資することを期し、以下に筆者が本来の（望ましい）姿として期待する内容（筆者が上記書物でこれを完全あるいは相当程度に実現してきたと主張するのではない）と本書の内容との距離の一部を記す。EBPM推進とともに車の両輪と政府が位置づけている統計改革との関連で筆者が政府部内の検討の場でしばしば言及している前記NBERのCRIWの膨大な数のconference volumesの多くとの距離である。

「社会のレベルの縮図」という表現それ自体は誤りとされようがない無難なものだろう。ここでの具体的な用い方については、社会の構成メンバーの選択行動（本書のケースでは執筆者として期待される研究者と実務家の行動様式などの環境条件からくる制約と想定されるその制約下での読者の反応などを考慮した企画者・推進者などの選択）に関わる筆者の認識・評価を反映する。このため、各方面からの多様な批判・反論が予想される。あくまで、筆者の評価である。不満な読者は、自らの評価に基づいて、以下の内容および本書をお読みになればよい。

本書の如きconference volumeに限られないが、書物を手にした読者が最初に開き注目するのが、「はしがき」であり、その冒頭に存在するはずの本書の目的と目的実現に向けて企画者が採用した「仕掛け」およびその内容の構成等の概略の紹介である。そして「仕掛け」の成果である各論文の要約と性格付け、さらに各論文相互間の簡単な紹介を続ける部分に期待するだろう。レストランにたとえば、店の前に立ち止まった顧客に、入店するだけの価値があると判断してもらうために、最低限必要な情報である。目次だけのようメニューでは、ほとんどの顧客は満足しない。

以上のような基本情報が「はしがき」にほとんど見当たらないことに驚き当惑し、「いかにも不親切ではないか。これでは迷子になってしまう。編者は何を考えているのか？何も知らないのか？われわれ読者を軽視しているのか？」などと自問・批判する読者が多いだろう。進行中のEBPM推進の取り組みに関する簡単な言及に続いて、「本書は、そうした趣旨に賛同した経済学者と現役の政策立案者の方々をペアとする論稿12編に、以下に述べるような形での『専門家によるコメント』を反映しつつ、2年強の時間をかけて出版にこぎつけたものである」（大橋，i）と記すのみである。

選択理由に関して編者に質問するなどの「情報収集」は行っていない。率直な「回答」などが得られたとしてもその信頼性の確認方法がない。「社会のレベルの縮図」という制約下での最適な（苦渋の？）選択のはずである。読者の参考に供するためにも、可能であれば編者が実現しなかったはずの（そして、いつの日か日本でも実現できることを筆者が期待する）conference volumeの姿と対比しながら、距離・gapの発生原因に関する筆者の推測を示す。

スタートは、TCERから大橋教授に対する、EBPM推進の取り組みに焦点を合わせてコンファレンスを開催しないかとする打診である。1年に1つ程度のコンファレンス開催とその

報告書の刊行を企図するTCER側（責任者は研究者の持ち回りであって、NBERの運営に長期間にわたって関与する研究者で構成されるcommitteeではない）にとって、復活したコンファレンス・シリーズが再休止しそうな状況に置かれていたこともあり、話題になりつつあったEBPM推進の取り組みに焦点を合わせた企画の実現を打診したのである。

政府の取り組みでは、2017年夏の大臣交替（したがって、筆者の行政改革担当大臣補佐官の任期終了）とともに、次の段階への移行に向けた体制整備を進めた。スタート以来の1年間の取り組みは、大臣・補佐官のペアが当初描いたシナリオのうちの最善のものをも上回るほどの順調な展開を実現しており（簡単には[Ⅲ]に見る）、中長期的な展開を見据えた体制整備、推進に向けた陣容の補強を進めた。この時点で「有識者」として大橋教授の参加を得た。この頃に、筆者との意見交換あるいは雑談の中で、TCERからの打診について意見を求められた。

「日本社会のレベルの縮図」と直面し続け、その中で研究者生活を送った筆者は、大橋教授が長期間継続的に直面し苦闘することになる幾多の多様な困難を予想しつつ、「それはいい話ですね。いろいろ大変だけど、是非引き受けて実現することを勧めます。EBPM推進に取り組む側と、大橋さん個人の双方にとって得るところが大きなprojectだと思います」と申し上げたことを記憶する。「日本社会のレベルの引上げにもつながる」とまでは言わなかった。

筆者が「できれば……」と実現を期待したのは、各府省でスタートしていた具体的事例へのEBPMの考え方の適用作業に取り組む「関係者」の参考となる「専門家」による具体的な適用事例集が提示されることと、projectの企画から実施・最終報告の作成に至るプロセスで参加専門家による討議と改善の全過程が広く公開されることである。「海外先進諸国の事例等を紹介する文献や関連文献と事情に詳しい専門家の先生は……?」「まずは専門家（先生方）のご意見をお伺いしたい……」などとする大きな声が、ほとんど例外なく、各府省の関係部署から浮上していた<sup>3</sup>。

EBPM推進の取り組みにおいては、スタート時点から、「政策実施現場の担当者による政策課題の的確な把握とそれに基づく対応政策の望ましさ（有効性と効率性）の見極め・見直し、さらに政策立案内容の改善の一連の作業を自らの手で開始すること、これが基本です。直面する個別ケースに直接参考となるような便利なhow-to本や専門家の存在を期待してはいけません」などと申し上げてきた。具体的事例への適用経験を通じて「専門家」にもEBPM推進の取り組みにより大きく貢献できるようになることを期待すると同時に、現時点で「専門家」に期待する（と予想できる）ことの実質・帰結を実例に即して観察してほしいとの思いを込めたものである。

経済学者が取り上げる具体的な政策事例の内容等に詳しい実務家（当該政策現場の実施担当者とはかぎらない）と緊密に連携して実施する事例研究を想定し、作業進行プロセスで、周囲の関係者や、別の事例の研究者のペアなどとの意見交換を積み重ね、さらに、「部外者」を含む研究者等が集うワークショップ等での報告と討議に付す。Conferenceの本番にあたる全体会議はそのプロセスの一環に位置づけられるというイメージである。

「できれば」と実現を期待したと記したのは、かかるイメージに即したプロセスの実現は到底無理であって、そうはならないと予想したことによる。「社会のレベル」に照らせば、いか



なるものであっても、EBPM推進（の取り組み）に焦点を合わせたコンファレンス開催が実現しその報告書が成果として刊行されるだけで、現時点の日本では画期的であり喜ばしいことだと考えていた。

大橋教授との間でこのコンファレンス事業が話題になったのは、本書の刊行に向けた作業が最終段階に向かいつつあった2019年初夏のことである。このように記すのは、TCERからの打診を受けた段階での上記の意見交換以外には、筆者は本書の作成に関与していない点を本稿の読者に了解していただくためである。2019年初夏の会話も概略次の如き簡単なものであった。「編者の役割は重大だし、大変でしょう。各執筆者にいろいろ注文を聞いてもらい、報告書をまとまりのあるものとしなさいといけないし……。EBPM推進の取り組みの事務局を含めた各府省の幅広い実務家から率直な意見・批判や助言を受け、あるいは実務家相互間の意見交換を各執筆者にお見せするというのはいかがですか？もっとも、私が編者だったケースでは、いろいろ意見・注文をつけたら、『あなたにそこまで言われる理由はない……。もう絶交だ』と宣告されたこともあった。全面書き換えと呼ぶべきほどの改訂を現実には強要したケースや、手の打ちようがないからと原稿をボツにしたケースもありました。」この会話の内容もそのまま実行されると期待したものではない。大橋教授の反応も、静かな笑顔というか苦笑であった。

刊行された本書の内容・形式から「なるほど、そうだろうな」と筆者が推測する編者である大橋教授（およびその周辺。金本教授がその一人だろう）の「日本社会のレベル」の認識とそれを考慮した選択の理由は以下の通りである。これ以外の選択肢はほとんど許されず、異なる内容・形式の追求は、本書の刊行を断念させることになるかと判断したのだろう。筆者の推測内容の当否については、読者自らの判断に任せる。

（１）打診を受けた大橋教授のTCERへの回答は簡単なものであり、TCERは目標や内容の具体化などを含めて、大橋教授に全面的に任せた（白紙委任）。複数のコンファレンス企画の中から提出された提案書（proposal）に基づき、意見交換を経て、TCERが本書のprojectを選択したのではない。このためもあって、TCERを説得するためのproposalは作成されておらず、結果として、本書「はしがき」冒頭に目的等に関する明快な解説も見当たらない。将来の姿として期待されるのは、シリーズの一環としてconferenceを継続的に主宰するTCERが簡明な趣旨説明と（funding協力者を含む）関係者への謝辞を冒頭に表明し、シリーズへの関心と支持の継続を訴えることである。

（２）打診を受けた大橋教授が、数名の協力者と共にprogram committee（プロコミ）を組織し、TCERへのproposalとconference参加予定者リスト等と参加者への依頼内容や作業工程などについて決定し、それに基づいて参加者への参加打診をスタートさせる、などという通常予想されるプロセスは、実質的に不在であった（あるいは、はなはだしく簡略化された）。金本教授を例外としても、プロコミへの参加を求め、さらに共編者として（困難かつ煩雑な）編者（推進者）の実務を共同で分担する体制を選択できなかった。結果として、執筆者等への依頼の前提となり参加者の行動を条件づける明確な「趣意書」のようなものは作成されなかった。執筆論文等の目的・内容・焦点等の間に一体性・一貫性が乏しく、各論文等に他の論文などの



内容への具体的論究がほとんど見られない。編者による各論文の内容への積極的関与・注文づけ・問題提起などを通じる（つまり「統制」）本書内容の一体性・一貫性の向上はほとんど試みられなかった。（「本書のもう一つの特徴は、各論稿の品質を確保するために、本書の執筆者に加わっていない現役のEBPM担当の政策立案者2名に、匿名の形で『査読』をしてもらった点である。匿名査読者からのコメントは最終稿に反映されている」（大橋、v）という。品質を確保するためであり、「査読」であって執筆者（達）との直接の討議に参加したのではない。この事実を特記するのは、他に類似・同様の仕掛けが存在しなかったこと、このような仕掛けが必要だと編者が判断したこと、この点を「特徴」として特記すべきだと判断したことを示唆する。）筆者の経験に照らせば、執筆内容の「統制」は、日本の執筆者のほとんどが未経験なこともあって、つねに容易ではない。明示的なプロコミが存在したり編者が複数であれば、今回の大橋教授の負担も大幅に軽減されただろう。現実には、予想されるその代償がより大きかった。

（3）projectの趣旨・目的を明示した趣意書を提示し、これに応じた多数・多様な参加希望者で構成される豊富な選択肢の中から編者（プロコミ）が自由に選択し、交渉を経て、参加者を決定するなどということは許されなかった。EBPM推進の取り組みとの関連で「良質」（カッコを付すのは、編者ができれば実現したいと考えるprojectの趣旨・目的に照らした判断とはかぎらないことによる）の論文の作成を編者が期待する経済学者のリストが存在し、リスト収載の経済学者の参加実現を最優先した。執筆論文の内容等に対する制約や編者からの厳しい要請は出されず、参加者間の討議の過程を通じる各執筆者の自発的対応に任された。ペアになるコメント執筆者の選定も各論文執筆者に任された。結果として、ペアになる論文とコメントの関係もペアにより異なり、論文間、コメント間、ペア間の相互関係に関する言及・コメント等は見当たらず、本書全体の一体性・一貫性は乏しいままとなっている。この点を考慮した編者などによる積極的関与・統制の形跡はほとんど見られない<sup>4</sup>。

（4）編者による各論文等の要約・位置づけ・論文相互間の関連づけなどを通じる本書全体の一体性・一貫性の向上の試みは、予想される弊害・コストに照らして断念された。通常「はしがき」に置かれる各論文の要約等は省略され、各論文の内容に言及することなく、次の如く記すにとどまる。「数多くの行政分野の中で、本書では、総説に続いて6つの政策分野を取り上げる。もちろん、これら6つの分野がわが国において特に重要な政策分野と主張するものではなく、執筆者の専門性が6つの政策分野であったということに過ぎない。またこの6つの政策分野に限っても、それぞれの章で取り上げられている政策や事例は、EBPMを論じるために今回便宜的に選択されたものに過ぎず、当該分野における重要な政策を網羅的に紹介することを企図したものではない。」続いて、「こうした注意点を踏まえつつ、各政策分野の論稿から浮き彫りになることがおおまかに3つある」（以上、大橋、iii）とする指摘の解説に進む。当然、各論稿の内容に対する言及はない<sup>5</sup>。

（5）Conferenceやそれに向けた予備会合、各論文の最終化に向けたプロセスや進め方、とりわけ打ち合わせの会合などの開催日程や場所などに関する情報もはなはだ乏しく、各論文の

内容や論文相互間の関係について、「なぜ現状のようなものになったのか、なぜ違った内容・形式のものにならなかったのか？」などと自問する読者を困惑させるだろう。「執筆の過程においては、執筆者を一堂に会して、互いの執筆過程における内容を報告しあうことで、意識や内容のすり合わせを複数回行ったが、各論稿は執筆担当者の見解を自由に表現したものとなっている」（大橋、v）と記す部分がこの点に関わる<sup>6</sup>。

通常 conference と呼ぶ本格的な全体会合は開催されなかったのかもしれない。昔話となるが、通称「逗子コンファレンス」は老朽化によって閉鎖されるまでは逗子のなぎさホテルで春に2泊3日の日程で開催された。私の記憶では、1984年刊行の『日本の産業政策』（小宮他編、1984）を最後に他の会場に移ったが、その後も2泊3日の日程に変化はなかった。

執筆者が完成稿を持ち寄り（予め配布され、「報告」は要点のみの短時間のもの）、予め指名されていた複数の討論者（論文執筆者とはかぎらない）によるコメントと誰もが参加できるフロアからの討論が続いた（今日の学会報告と変わらない）。本書の内容に照らせば、ペアを構成する執筆者以外の参加者によるコメント・discussion が最終稿の作成に大きく影響したケースは多くないように見える<sup>7</sup>。

通常は、コンファレンスに先行して執筆者等が打ち合わせて意見を交換するミニ・コンファレンスが開催された。続いて開催されるコンファレンスでの盛大で激しい議論を念頭に置くこともあり、ミニ・コンファレンスでも幅広い参加者が議論に参加した。複数回開催された本書の事前の「意識や内容のすり合わせ」は、最終成果をみるかぎり、これとは大きく異なるもののように見える。

コンファレンスでの討論や discussion、続く意見交換などを経て、提出論文は大きく改訂された。今日では、NBER conference のように、未完成稿をHPに公開して幅広い「読者」からの comment and suggestion を募集してよりよいものにするプロセスが続くだろう。本書の各論稿は、「執筆担当者の見解を自由に表現したものとなっている」（大橋、v）と編者が距離を置き続けたことを明言するような状況である。

昔の「逗子コンファレンス」およびその後の数年間の通称「逗子コンファレンス」に反映された状況に比べれば今日の「日本社会のレベル」ははなはだしく低い位置・レベルにあるように見える。〔Ⅶ〕に触れる如く、この状況に位置する「専門家」に無警戒で大きな期待を寄せることははなはだしく危険であり、結果は政策の受益者である国民にとって大きなコスト・迷惑をもたらす。しかし、そのようなレベルに社会を陥れ留まらせてきた大きな原因が policy making に直接関わる読者である官僚・政治家である点を強く意識し、「自業自得」のような状況からの脱出のためにも、EBPM 推進の取り組みをより本格化する必要がある。（関連して、編者による終章冒頭の「憂国の弁」（大橋、331）を参照して欲しい。われわれ「有識者」を含むEBPM 推進の取り組みに関わる者たちの間で、頻繁に取り上げられる話題である。）

### [Ⅲ]. 何がどのようにスタートして展開してきたか?——EBPM推進の取り組みに関する「政治プロセス」の見方?

EBPM推進の取り組みのスタートから現状に至る展開過程, 「EBPMの具体化に至る経緯」に関する標準的(あるいは平均的・「常識的」)解説は次のようなものである。

「数年前から, 政府の政策文書においてEBPMという言葉が見られるようになってはいた。しかし, EBPM自体が大きな政策テーマとして取り上げられるようになったのは, 山本幸三衆議院議員が2016年8月の内閣改造により行政改革担当大臣に就任し, 統計改革とセットで検討を進めることになってからである。山本大臣は就任後直ちにGDP統計等経済統計の見直しを表明し, 同年9月には三輪芳朗大阪学院大学経済学部教授を大臣補佐官に任命して, 両者を中心に検討が急速に進められることとなった。／2016年12月に開催された経済財政諮問会議に出席した山本大臣は, EBPMを推進する行政改革の立場から, 政治主導によるハイレベルの会議体の設置を提唱し, 2017年1月に内閣官房長官を議長とする『統計改革推進会議』が設置された。同会議は約3か月あまりの間に集中的な議論を行い, 同5月に『最終取りまとめ』を公表した。この最終取りまとめが, 現在も政治におけるEBPMの取組の基本的な方針となっている」(越尾, 48-49)。

2019年夏まで内閣官房行政改革推進本部事務局に在籍してEBPM推進の取り組みを担当した越尾参事官(当時)による以上の解説は簡明かつ的確である。しかし, 「政策決定は政治プロセスの中で行われるもの」(大橋, i)であること, EBPM推進の取り組みも例外ではないことを理解する多くの読者は, 以下の如き一連の論点に関して疑問・不満を抱き, 誰からも満足できる回答を得ることは不可能と納得しつつ, いろいろ自問し想像を巡らすだろう。とりわけ, EBPM(のようなもの; このように記す意味については[Ⅳ]で触れる)の重要性を理解しその推進を望み訴えて(夢見て)きた読者(筆者を含む多くの「研究者」のみならず, 政治家や官僚, さらに多くの国民)にとっては, 「なぜ今回, この取り組みが動き出し, 本格的に展開することになったのか?」「誰が, どうやってスタートさせ本格化させたのか?」「取り組みの仕組みとそれを支える体制・陣容はどのようなものか?信頼できるか?」「取り組みは今後も継続し順調に展開するか?」「展開の方向性, さらに予想される着地点は妥当か?われわれ(私?)の望むものか?その内容を誰がどうやって決めているのか?迷走・暴走のおそれはないのか?」<sup>8</sup>。

関連して, 本稿の冒頭で概略次の如く記した。

筆者は, EBPM推進の取り組みに, スタートから本格的展開に至る政治プロセスの中心あるいはその周辺に位置していれば至近距離からこのプロセスを注視し時には参画してきた。この経緯・経験に基づき, 必要最小限の関連情報を, 支障のない範囲内で提示して, 読者の参考にし, 本書の内容の理解と今後の活動に役立てる一助とすることも, 本稿執筆の動機の一環である。筆者の活動領域・内容およびその周辺で関連政治プロセスが完結したわけではない。また, 知り得たことのすべてを記すことは許されない。EBPM推進の取り組みなど(たとえば,



車の両輪として並行進行中の「統計改革」の今後の展開の支障となるかもしれない。当然、以下の内容は筆者の「私見」である。

より具体的な論点については後に見ることとして、まずは以下の4点について簡単に「私見」を記す。

(1) [山本大臣による筆者の補佐官任命は、大臣の思い付きではない]：この大臣・補佐官のペア誕生に至るプロセスと誕生後の活動内容は、先行する両者の長期間にわたる交流と意見交換等にも依拠する（東京大学教養学部のサークルと経済学部ゼミの双方で筆者は山本議員の1年先輩であった。それ以来のほぼ半世紀にわたる知己である）。日本の経済統計には戦後の新制度発足当時から存在しそのまま放置された重大な欠陥がありその根本的修正が喫緊の政策課題であること、その課題への対応の取組が進まないことの根本原因の一つが日本の統計が実質的にほとんど誰も利活用してこなかった点にあること、統計の最大のユーザーは政府であり最重要の用途がpolicy makingであること、統計を利活用しないpolicy makingはそれ自体が国民にとって深刻重大な禍の源であること、政治的には、統計改革と統計の有効な利活用を通じたpolicy makingの根本的見直しと健全化の双方が、一方だけではその実現が政治的に難しいという厳しい現実直面すること、以上の点から、統計改革とEBPM推進をクルマの両輪として同時に進めなければならないと三輪は考えていた。主張の詳細な内容を「よりよい政策と研究を実現するための経済統計の改善に向けて」と題する5本の論文（discussion papers, DPs：三輪[2014a, b, c, 2015a, b]）にまとめて、研究者や官僚諸氏の間に配布した。その第1（三輪, 2014a）のサブタイトルは「勧進帳」である。内容に驚き、「ここまでひどいのですか……」と同意し共感を示す研究者や官僚も少なくなかったが、前途に横たわる困難性もあって、「解決」に向けた動きはほとんど生まれなかった。予想通りの経過であったが、このまま放置し諦めるのも気に入らないからと考え、2015年秋にダメもとで旧知の山本議員に「興味ないか……」と膨大な量の論文集を示して尋ねたところ、「それは深刻ですね……。何とかしなければ……。少し時間を下さい」との回答であった。リップサービスかもしれないと思いつつ、半年後に、「あれどうなった……？」と尋ねたところ、「ちょうど良かった。若い連中が興味を示しているから、上京の機会があったら、議員会館に来て、彼らに話していただけませんか」と言われた。5, 6名の自民党若手議員（中心は小倉将信衆議院議員。現在は自民党行政改革推進本部の事務局長）に解説して意見を交わしたところ、党の行政改革推進本部に部会を創設し検討して報告書をまとめる予定でありそのためのヒアリングを予定していることを告げられ、ヒアリングメンバーの推薦を依頼された。部会の報告書が取りまとめられ、その内容が2016年の骨太方針に反映されることになった。山本議員の大臣就任は、その年の8月であり、自民党内での活動の流れはすでに始まっていた。この大臣就任が偶然によるものか誰かの強い意向を反映したものかは知る由もない。長らく潜在していた流れがすでに顕在化しつつあった時点での大臣就任であった<sup>9</sup>。

(2) [2016年12月の経済財政諮問会議における山本大臣のハイレベル会議設置提唱の意味と背景]：行政改革担当大臣と大臣補佐官がEBPM推進を大声で唱えれば推進の取り組みがス

タートするわけではない。この点は、ほとんどの読者にとって自明だろう。日本の経済統計が抱える欠陥・問題点や統計にほとんど目もくれないで進められている日本の経済政策の抱える各種の課題などの（かなりの程度の内容にまで立ち入った）指摘は研究者である筆者の守備範囲内であり、5本の論文にも明記していた<sup>10</sup>。補佐官就任の内定（新聞に憶測記事が掲載されたこともあって、閣議決定を経た任命は9月半ばになった）直後に、大臣から受けた依頼（指示？）は、「至急、何をどうやって進めるかという活動の内容と段取りを具体的に作成してください」というものであった<sup>11</sup>。公式の任命以前には「行政改革推進本部事務局（行革事務局）」との接触はなく、そのメンバーと相談しその情報や知恵を活用することもできなかった。思い返せば、「陸に上がったカッパ」のようなのだと自嘲しながらの1か月強の期間が最も苦労が多かった。行政改革を含む5つの特命を担当する山本大臣は多忙であり、打ち合わせ・意見交換の時間もほとんど確保できなかった。

補佐官任命後、すぐに「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」（金本、5）をスタートさせた。この時始まった東京大学大学院の金本良嗣名誉教授（経済学研究科）と橋本英樹教授（医学系研究科）とのこの「取り組み」における協力関係は今日まで継続している<sup>12</sup>。

行政改革担当大臣の統計改革やEBPM推進に関わる主張が政府全体の政策として採用されることは、自動的に実現しない。現実には何が起こったのかは不明だし、筆者が「説明」することは不穏当だが、当時進行中であった経済財政諮問会議でのGDP統計（とりわけ四半期GDP統計）の精緻化等に向けた検討作業にうまく結びつけることを企図した。筆者の詳細には関知しないプロセスを経て、山本大臣に臨時委員として経済財政諮問会議に出席して研究会での議論の内容に関して報告することになった。そこでの討議を経て、統計改革推進会議の創設が決定され、翌年1月に会議が発足し、その下に設置された幹事会（中心的役割を果たしたのがコア幹事会）での議論を経て、5月の最終取りまとめが作成された。以下に見る如く、推進会議の筆頭に置かれた検討事項は、EBPM推進体制の構築であり、筆者を中心とするチームがその検討の中心に位置した<sup>13</sup>。

この状況の実現のためには、大臣・補佐官のペアの主張と整合的な大きく強力な「政治的な力」が存在したはずである。

（3）[統計改革推進会議の議論の進め方と最終取りまとめの位置]：統計改革推進会議の議論・検討を実質的に担ったのはコア幹事会であり、「EBPM推進体制の構築」と「統計改革」の2つの担当チームに分かれて検討した結果をコア幹事会での討議に付した。前者の検討を担当したチームの中心に位置したのは補佐官である筆者と金本・橋本両教授であり、補佐官室を中心に頻繁に会合を開催し、関係府省の担当者を招いて意見交換を重ねた。検討の途中経過などを報告したコア幹事会では、推進体制の具体的内容などの報告に関する議論が長く続いた<sup>14</sup>。補佐官室での説明や意見交換の中でも、コア幹事会の席上でも、「EBPMとは何か？何をすればよいのか……？」などとする今日まで続く問いをめぐる議論が継続して展開され続けた。

各府省間で政策課題や政策の実施方法など policy making の内容が大きく異なるから、強力

な「司令塔」のような機関を設置して、その下で全政府機関のpolicy makingに向けたEBPM推進を統括し、統一的・整合的に（画一的な方法を適用して）取り組むという考え方を不適切だとして排した。逆に、各府省の内部のEBPM推進の取り組みを統括する（政策立案総括審議官（政立審）と後に呼ばれることになる）ハイランクのポストを新設して、各府省内部の取組を担当させ、各府省の政立審で構成される合議体が政府全体のEBPM推進に取り組むという体制を選択した。各府省内部でも、政策現場での政策課題と対応するpolicy makingの進め方は多様である点を重視し、各府省の政立審の柔軟な対応に大きく期待する路を選択した。集権的な「司令塔」による号令・指示が各府省の末端にまで届き有効に機能するとは到底期待できない<sup>15</sup>。

Episode-based policy makingの世界になじみそこで職業生活の大半を過ごした優秀な官僚が政立審に任命されるケースが大半である。就任当初の戸惑いと苦労は大変だが、その苦労が政策現場担当者の直面する課題と困惑の理解に役立つとの期待も込めた選択である。

（４）[EBPM推進委員会の設置：狙いと位置づけ]：統計改革と同じく、EBPM推進の取り組みは、全府省にまたがる政府全体の政策課題である。だからこそ、官房長官を議長とする統計改革推進会議が創設されたのと同様に、総理を議長とし全ての国务大臣等を構成員とする官民データ活用推進戦略会議の下に全府省の政立審等で構成されるEBPM推進委員会を設置して、各府省の政立審の活動をモニター・指導し、府省をまたがる事案や困難な事案などに対応することとした<sup>16</sup>。各府省が進める具体的事例について報告を受けて討議し批判や改善策などを話題にするworkshopやconferenceなどの「場」を用意し、参加者の増加や活動の活性化を促すなどの「環境インフラ」の整備などの要求がこの委員会から提示されることも筆者の期待の一環である。このような「場」の展開と、そこを通じるEBPM推進の取り組みの具体的成果に対する組織外部からの批判・アイデアの提示や意見交流がEBPM推進のさらなる展開を促すだろう。

#### [会議等での議論の進め方？]

本書（本稿ではない）の読者の参考に資することを念頭に、関連政治プロセスの中心周辺を至近距離で注視してきた筆者が、この経験なしには気にすること（知ること）もできなかったことの中から、本書の内容の理解に有用と考える事項の一部を以下に記す。機密・秘密の類ではない。

話題の中心は統計改革推進会議である。その創設に至るプロセスについては既に見た。この会議は、内閣官房長官を座長に、５名の大臣と日銀総裁、および９名の「有識者」で構成されて発足した。どの程度の頻度で会合が開催され、会合の開催時間の長さ、議事運営の仕方と議論の内容はどのようなものかと自問して、ほとんど何も知らないことに愕然とするだろう。議事の概要を記す「議事要旨」の読み方とその的確さも以上の点の理解に大きく依存する<sup>17</sup>。

創設された統計改革推進会議はどの程度の頻度で会議を開催してきたか？度々話題になってきた「最終取りまとめ」の決定は2017年５月19日の金曜日に開催された第３回の会議である。２月３日の第１回会議から３か月半後の第３回会議だからかなりの頻度である。官房長官や５



名の大臣などの多忙な構成員で構成されるから、時間の調整などの制約からも、このようなハイレベルの会議の開催頻度は多くないのが通例である。この頻度は相当のものだろう。第3回会議で決定された「最終取りまとめ」によって統計改革推進会議は役割を終え、これで実質的に休眠あるいは解散だとする見方もあったが、しばしの休止後再開して、2018年1月の第4回、2019年8月2日の第5回に続いて2019年12月24日の最新の会議が第6回である。これが最終回という見方はなさそうである。

多忙なメンバーで構成される会議の開催時間の長さは、初回を例外として、毎回はなはだ短く、第6回会議は24分間（予定では20分間）であった。TVカメラなどとともにメディア関係者が入場するのは、実質的な会議の終了後であって、議長（官房長官）が内容と関係者への謝辞等を表明する段階である。TVカメラ等の前で実質的な討議が展開されるわけではない（これは閣議や経済財政諮問会議などでも同様のはずである<sup>18</sup>）。会議の司会は行政改革担当大臣が務める（第3回までは山本大臣）。

このような短い時間で終了する推進会議で「最終取りまとめ」等の内容を立ち入って（一から）検討するのは不可能であり、当然、そうならない。「議事要旨」はそのような「議事」の要旨である。推進会議の下に各府省の代表（審議官クラス）などを構成員とする「統計改革推進会議幹事会」（座長は内閣官房副長官補（内政担当））を置き、その一部で構成されるコア幹事会（座長は幹事会と同じ）が実質的に検討する役割を担った。われわれのチームが検討し作成した「EBPM推進体制（案）」等の取り組み案はコア幹事会の議論に付すためのものである。「最終取りまとめ」までの期間にコア幹事会は10回開催された。「中間報告（案）」を審議した4月14日の第2回推進会議と「最終取りまとめ」を決定した第3回推進会議の直前に第2回と第3回の幹事会をそれぞれ開催し、そこでの検討を経て、推進会議に提案されている。最終的には推進会議での決定（承認？）を念頭に置くが、実質的な内容の検討はコア幹事会、さらに素案を作成する検討チームで行われた。当然、各大臣や有識者等の推進会議構成員には、事前の説明が行われ、実質的な全員の同意（合意）が見通せるようになっている<sup>19</sup>。

そのうえで、各構成員には「意見表明」の機会が用意されている。各「有識者」にも「1分以内でお願いします」と要請しつつ発言希望と資料提出の有無を事前に問い合わせている。予定された議事に続いて、毎回、有識者の半数以上が発言し、その多くが事前に資料を提出し（席上配布され、議事要旨と共にHPに掲載される）ている。さらに出席した各大臣等が発言し、司会者が集約して議事終了となり、議事内容については、会議終了後、事務局からメディア関係者に説明しますと述べられる。そして、メディア関係者の皆さんに入場していただきますとなり、おなじみの場面となる。有識者を含めた構成員の発言は、提案された議事内容の賛否に関わるものではない。発言内容はさまざまだから、読者自らが「議事要旨」で確認されたい。

筆者は、補佐官の時期は、行政改革担当大臣が構成員であることを理由に構成員から外れ、会議のテーブルには着席を許されたが、発言は許されなかった。任期終了後には、改めて「有識者」の一人に加えられ、第4回以降の会議には毎回出席している。後出の如く、直近の第6回会議にはかなり目を引く内容の意見書を提出し、それに基づいて発言した。とはいえ、議事

内容に異議等を表明したのではない。幹事会およびコア幹事会には任期中は大臣補佐官として議論に参加し、その後は有識者として参加している<sup>20, 21</sup>。

筆者は、山本大臣と共に「統計改革推進会議」の創設を提唱し、その活動内容を基礎づけ条件づける体制等の決定を主導し、多忙な山本大臣をこの件に関して補佐するために補佐官に任命された。筆者は、大臣との頻繁で緊密な打ち合わせに基づき、新たに設置された統計改革推進室を中心とする内閣官房の関係者はもちろん、各府省の関係者等に対する議題等の解説と検討の進め方に関する意見交換を早々に開始した。推進会議に先行したコア幹事会の準備会合は、かなりの程度まで筆者が予定したものだが、とりわけ「統計改革」の内容に関連して議論が激しく紛糾した（ある事務局関係者が、「まるで学級崩壊みたいな状況で、どうなることかと不安になりました」と後に振り返る様相を呈した）<sup>22</sup>。スタート段階で強いショックを与えて、課題の重要性と議論の今後の展開方向に関して、覚醒して覚悟していただくことを目指した、出席している各府省幹部の皆さんに向けたメッセージであって、有識者にはその「お芝居」の相方になっていただいたことになる。「各府省の審議官クラスの幹部が居並ぶ会合は、事前に決着がついたセレモニーのようなものが多いから、出席者もなかなか真剣には聞いていないので……」とする事務方の事前のアドバイスに従ったものでもある。

以上のプロセスを経て統計改革推進会議の取りまとめ等が決定されるのだから、たとえば、推進会議の「議事要旨」のみから直接知り得る内容は著しく限られる。推進会議の最終段階のみしか会議について直接は「取材」できないメディア関係者についても同様である。会議終了後に開かれる事務局による記者説明（ブリーフィング）の機会を有効に活用しなければ（できなければ）、「報道」等の内容も、記者説明用の簡摘要約文（A4 1枚程度の“executive summary”のようなもの？）と変わらないものとなる<sup>23</sup>。

#### 〔統計改革推進委員会「最終取りまとめ」（統計改革推進会議，2017）の読み方？〕

統計改革推進委員会の「最終取りまとめ」について、読み方を念頭に置いた、読者に向けた参考情報を提示しておく。「政治プロセス」の中で創設され活動してきた統計改革推進会議の（最初の）まとまった成果である。推進会議の構成員、幹事会やコア幹事会を含めた検討体制、議事の細部に至る具体的内容や審議日程と議事運営の仕方など、「最終取りまとめ」などの成果の内容とタイミングを含めた取りまとめ方、これらの基盤となり実質的にその内容を大きく左右する関係各「チーム」の位置づけと取扱いなどの各点が、すべて「政治プロセス」の重要な一環を構成したはずである。

「最終取りまとめ」についても、「最終取りまとめ（案）」の作成を事務局として担当した統計改革推進室は、統計改革推進会議での決定（さらにその内容の閣議決定）を念頭に、各構成員（さらに各構成員が代表する関係部署）の意向や議事の経過と内容を考慮しながら、多岐にわたる事項について関係者間の意見調整などと呼ばれる「政治プロセス」での活動に没頭・忙殺されただろう。

この「政治プロセス」の少なくとも一部を至近距離で観察し、プロセスの一部を構成したと

はいえ、以下に記す内容は筆者の「私見」である。各論点に関して意見を異にした「関係者」も少なくなかった（山本大臣や筆者と異なる意見を有する「関係者」がこの「プロセス」から排除されたなどということはある得ない。むしろ、そのような「関係者」の比重が圧倒的に高かったようである）から、以下の内容に関する「異論」・異議が各方面に潜在するだろう。

（１）第１回推進会議から３か月半後の第３回会議で最終取りまとめが決定された。なぜかとも短期間に取りまとめることになったか？上述の、経済財政諮問会議での決定を経て推進会議の創設が決定された経過や、議事内容の多くがかなり「新奇性」の高いものであり各方面で十分に熟した審議内容を集約すれば済むようなものではなかったこと、そして数多くの関係大臣を含む多数の構成員で構成されること、審議体制も大がかりであること等の理由から、長期間にわたる「慎重な審議」の継続では「政治的」な混乱を引き起こし、求める結論への到達が無理になる、とわれわれは考えていた。だから、この程度の期間の間にとりあえざる結論を得るのが穏当だと判断していた。

（２）とりわけEBPM推進体制の構築の検討を主として担ったわれわれは、各府省に設置されるEBPM推進統括官によって構成されるEBPM推進委員会（いずれも「仮称」）を中心に据えた構想の採用を早期に決定し、できるだけ早くその具体化とEBPM推進の取り組みを実施に移すべきだと考えたから、この面では早期の取りまとめを歓迎していた。通常１年程度の期間を要するEBPM推進統括官に関わる制度の創設に向けた法制度の整備は、官民データ活用推進基本法に基づく官民データ活用推進戦略会議の下にEBPM推進委員会を置くことによってクリアできる予定になっていた。EBPM推進統括官制度の創設に向けた予算などの関連制度の整備に向けた作業のためには、次年度予算への組み込みを予定した作業を夏前から本格化する必要があった。結果として、各府省のEBPM推進を担う政策立案総括審議官（政立審）制度の2018年４月（つまり１年後）の発足が見通せるようになり、そこで任命される政立審に引き継ぐ内容の活動を担当する担当者（官房審議官の一人が担当するケースが多かった）が各府省で任命され、最終取りまとめ決定直後からの実質的な本格稼働が可能となった<sup>24</sup>。

（３）EBPM推進と並ぶ車の両輪と位置づけられた「統計改革」は、コア幹事会への素材の提示等の検討を分担した「部隊」の中心がそれ以前の統計改革を含む統計行政に深く関与していた有識者と関連行政部署であった（当然、これも筆者の「私見」である）こともあり、車の両輪との位置づけの実質的意味に関する理解や関心が乏しく、なかなか従来型の議論の枠から抜けられないように見えた<sup>25</sup>。われわれが求める「統計改革」に向けた本格的作業とその基礎となる具体的な検討作業を先送りすることとし、「ユーザー目線に立った統計システムの再構築と利活用促進」の明記を強く求め、さらに従来型の統計改革論議が実現を目指す「改革項目」の列挙に止まり結果として先送り事項（「店ざらし事項」？）のリストをより長くすることに貢献してきた点を考慮してタイムテーブル付きの「改革工程表」の明示を求めた。また、より大きな比重を置いてきたように見えるGDP統計を生産面重視とし、その基盤として産業連関表の作成に供給・使用表（SUT）の作成を先行させるSUT体系への移行を明記させ、さらにその基礎としてのサービス分野などの１次統計の充実を求めた。最終取りまとめの



「2. GDP統計を軸とした経済統計の改善」と「3. ユーザー目線に立った統計システムの再構築と利活用促進」にその成果は明瞭に観察される。

(4)「最終取りまとめ」は「取りまとめ」に「最終」と付された名称の故もあって、とりわけ霞が関の「関係者」の間に複雑かつ継続的な影響を及ぼしたように見える。4月の第2回推進会議の議論に付されたとりまとめ「案」の名称は、「中間報告(案)」であった。これの「最終版」を作成することは当初より予定されたことあった。多くの霞が関官僚に共有される「常識」によると、推進会議のようなハイレベルの大仕掛けの会議が創設されて精力的な討議を経て作成された「取りまとめ」(しかも「最終」とついている)が決定されさらに閣議決定されたのだから、今後はその内容の実行・実現が最優先課題である。推進会議が(解散せず)存続するとしてもその実行を監視することが基本的役割となる。このような「常識」の存在・作用を強く意識して、「これで一段落」と考える(考えたい?)関係者と、これは第一歩であって、本来の課題(とりわけ「統計改革」に関わるもの)の本格的検討に向けた第一歩だと考える山本大臣と筆者を中心とする関係者の間で意見が対立した。「政治プロセス」の結果は「5. 今後の進め方」に反映されていると筆者は考えている。

「今後の進め方」の冒頭の記述は次の通りである。「今般の改革は、EBPMの推進体制の構築と統計の改善を一体的に進めるとともに、その基盤となる統計システムや統計行政の在り方そのものを見直す大改革である。これを全うするには中長期にわたる不断の改善努力が必要であり、本取りまとめにおける取組は、こうしたプロセスを第一歩として位置付けるべきものである。」

さらに最後から2番目のパラグラフで、「本会議としても、こうした関係各府省、統計委員会、EBPM推進委員会等における今後の推進状況や検討状況を的確にフォローアップし、改革の進展を図っていくこととする」と記す。

その後の統計委員会を中心とする「統計改革」の進捗状況や検討状況、およびその進展に強いフラストレーションを抱く山本大臣(任期終了後は山本議員)と筆者を中心とするグループはコア幹事会での問題提起や統計委員会(およびそのメンバー)への継続的働きかけなどのルートを通じる活動およびこれと並行した代替策の検討を進めた。その成果が、2019年8月の統計改革推進会議での統計改革調査部会を推進会議の下に設置する決定である。統計の最大のユーザーである政府を代表し、その活用の中心に位置するEBPM推進の取り組みを各府省で統括する政立審(および今回の「統計改革」の過程で各府省に創設された「統計幹事」)によって構成されるこの部会が、「ユーザーの視点」に立った統計システムの再構築と利活用促進に向けた「統計改革」に向けた方策を調査し検討することになった。部会は即座に活動を開始した。最終取りまとめからこの調査部会の設置までに2年以上の時間を要したことになる<sup>26</sup>。

## [Ⅳ]. EBPM とは？

### [Ⅳ－1]. EBPM とは？

統計改革推進会議の「最終取りまとめ」では、EBPMに関わる部分の占めるスペースの比重は高くはない。しかし、冒頭の第1章は「EBPM推進体制の構築」である。

短期間で取りまとめられたこと、会議体の名称が「統計改革推進会議」であり、「最終取りまとめ」の本文と「関連資料集」の圧倒的に大きなスペースを統計改革関連の記述・資料が占めること、さらに従前からの「関係者」の関心の高さなどから、多くの読者の主たる関心が「統計改革」に向けられ続けることになった。

統計改革推進会議の検討課題の筆頭に「EBPMの推進」が置かれていた。「最終取りまとめ」の「はしがき」は冒頭にEBPM関連の記述を置きその推進の重要性を強調した。にもかかわらず、上記の状況には影響していない。大橋の「はしがき」は「わが国のEBPMの取り組みは、統計改革の中に位置づけられてきた」と記す。（もっとも大橋がそう考えているわけではないようである（大橋、ii））<sup>27</sup>。

[Ⅲ]に見た如く、短期間で「最終取りまとめ」をまとめる必要があり、関連制度の整備等の政策実施に向けた次のステップに踏み出すためにもこれが必要である等の現実的（「政治的」？）要請もあり、EBPM推進に関わる部分の記述は簡明になっている。

とはいえ、EBPM推進体制の構築を含むEBPM推進「政策」の内容の検討チームの中心に位置した行政改革担当大臣の補佐官としては、官民データ活用推進基本法に基づく基本計画にEBPMの推進方針を明確に位置づけ、官民データ活用推進戦略会議（議長：内閣総理大臣、構成員：全ての国務大臣、政府CIO、有識者）の下に「EBPM推進委員会（仮称）」を置くことを含む「政府横断的なEBPM推進体制」を構築することなどを書き込んでおり、この段階では十分な内容だと考えている（最終取りまとめ関連資料集、11頁を参照）。各府省に置かれる「EBPM推進統括官」を中心とする推進体制および「ニーズ・要望の統括、重点推進分野の決定、人材育成・確保の統括、等」委員会の仕事の内容・役割・進め方などの政策実施に関わる具体的内容の検討は直面する多様な実態・状況に応じて柔軟に考える必要があるという点で、検討関係者の間で合意があった。素案について検討したコア幹事会およびそこで作成された取りまとめ案に関して統計改革推進会議でも特段の異論等が出なかった。

「最終取りまとめ」に至る過程に限らず、その後今日に至るまで、筆者は以下の如き一連の問い・質問（あるいは、不満・批判）に直面し続けた。「EBPMとは？」「何をすればEBPMだと評価され受け入れられるのか？」「模範とすべき参考事例、そういうものがわかるテキスト、参考文献の代表は……？」「意見・アドバイスを求める専門家（の集団）として、どのような組織・人物が適切か？」

代表は「EBPMとは？」である。今日に至る過程と関連状況を熟知する金本（3）も「EBPMの定義が示されているとは言えない」と記す。この問いに対する回答を求めて苦闘（？）する少なからぬ読者を想定して、「示されていませんよ」と明言するための記述であって、「定義を

示すべきである」と主張するものではない<sup>28</sup>。

本書の各論文に回答を期待する読者は、この問いに対する明確な回答が多く論文に見当たらず、各論文のEBPMの用語の使い方のバラツキが大きく、論文相互間での違い・ズレに関する議論がほとんど存在しない点に、驚き困惑するだろう。

田中（61-62）は、冒頭に、創設された<sup>29</sup>EBPM推進委員会の第1回委員会（2017年8月）における大臣補佐官の「政策の立案の前提となる事実認識をきちんと行い、立案された政策とその政策効果を結びつけるロジックを踏まえ、その前提となるエビデンスをチェックすることで、合理的な政策立案に変えていこうということ」とする発言を引用し、「それ以降、政府内の様々な分野において、EBPMの進展が図られることとなった」とする。続いて、「世界的に見てもEBPMの推進が最も期待される分野の一つが教育分野である」とし、2018年6月15日に閣議決定された第3期教育振興基本計画の前文に言及して、「根拠を重視した政策形成（EBPM）を教育政策においても推進してゆくことが明記されている」とする。そのうえで、教育分野のEBPMについて、まず欧米の例を概観し、現在進行中である第3期教育振興基本計画におけるEBPM推進の現状およびその課題について議論し、「日本の教育分野でのEBPMを推進してゆく上で先進的な自治体の取り組みを紹介することで、より実効的なEBPMのあり方について議論する」とする<sup>30</sup>。

神林は労働政策審議会（労政審）の公労使三者間協議の形式に与える影響を念頭に、「代替的な正当化メカニズムとして、労使関係の外部に判断基準を求めるEBPM的発想に注目が集まってもおかしくはない」としたうえで、「労働政策におけるEBPMの役割と導入について考察する」（109-11）<sup>31</sup>。

岩本は、冒頭で、「EBPMの名称がEBM（根拠に基づく医療）に由来している通り、EBPMの眼目である、因果関係としての政策の効果の把握は、医療の分野での治療の効果の把握の実践を追従している」とし、「これまでのEBMの発展は、医療・公衆衛生の効率化に大きく寄与しており、他の政策分野に比較して実践の進んでいるEBMの知見を活用して、医療の効率化に取り組んでいくことは重要であろう」（145、アンダーラインは引用者）とし、「医療費適正化政策の施策効果の検証」に進む<sup>32</sup>。

城所は、「交通投資・社会資本形成分野を念頭に置き、客観的証拠を重視した政策立案（EBPM）の導入を、既存の費用便益分析との関連に触れながら論じる」と冒頭に記し、論文のEBPMの導入に関する検討内容が、交通投資分野等への費用便益分析との関連に限定したものである点を明確にする。さらに、「EBPMとは、『客観的証拠』と『政策』を結びつける考えである」とし、「しかし、客観的証拠があるだけでは、その政策が望ましいか否かを判断することができない」として費用便益分析も焦点を合わせる理由とする（193-94）。ちなみに論文の副題は「費用便益分析の一層の活用を」である。「おわりに」で、「交通分野への適用に関して」7つの提言を記して論文を締めくくっている（219-20）<sup>33</sup>。



## [IV-2]. EBPM推進の取り組み

EBPM推進体制の構築について検討した統計改革推進会議は、第1回会議冒頭の菅官房長官(議長)の挨拶でも「EBPM, すなわち証拠に基づく政策立案の推進体制の構築」と述べるにとどまり、「最終取りまとめ」でも、「はじめに」に続く「1. EBPM推進体制の構築」を「(1) 基本的な考え方」と題する次の記述で始める。EBPMの定義, EBPMと呼ばれるために満たすべき条件の列挙, EBPMの適用対象として想定される政策等の範囲, 「証拠に基づく」という「証拠」の定義や範疇・範囲などの点については、一切触れていない。「最終取りまとめ」の内容について検討したコア幹事会の場合でも、ほとんど話題にもならなかった。

「EBPMの推進には、政策の前提となる関連事実と政策課題を的確に把握するとともに、具体的政策の内容とその効果をつなぐ論理、政策効果とそのコストの関係を明示することが欠かせない。このようなEBPMの基盤をなすのが、統計等データ(……)を始めとする各種データなどの客観的証拠であり、政策課題の把握、政策効果の予測・測定・評価による政策の改善と統計等データの整備・改善が有機的に連動するサイクル(EBPMサイクル)を構築することが必要である。」

「基本的な考え方」に関する短い記述に続く「2. 推進の要の整備」で、「各府省においてEBPM推進に係る取組を総括する機能」と題してEBPM推進統括官(仮称)を置くことを明記し、続く「政府横断的なEBPM推進機能」と題して「EBPM推進統括官等で構成され、政府横断的なEBPM推進機能を担うEBPM推進委員会を官民データ活用推進戦略会議の下に置く」と記す。

[Ⅲ]に見た如く、統計改革推進会議の「最終取りまとめ」に至る作業を実質的に担ったのは会議の下に設置されたコア幹事会である。コア幹事会の検討作業のうち、EBPM推進体制の構築に関わる部分に関して素材とともに素案を用意してコア幹事会の討議を先導したのが大臣補佐官であった筆者を中心とする有識者(2名の会議の有識者構成員)と事務方で構成されるチームであった。

先述の如く、第1回推進会議(2月3日)での公式のスタートに先行して実質的作業を開始し、チーム内部の関係者間の意見交換・打ち合わせに続いて各府省の「関係者」との意見交換を進めた。当初の段階で最も頻繁に話題となったのは「EBPMとは何か?何をどのようにすればEBPMとなるのか?何から始めればよいのか?」等の一連の問いに関わるものであった。チーム内部でも、各府省の関係者との間でも、この話題が繰り返して取り上げられ、終わることなく継続される有様だった。「アメリカでは……」とか、具体的な研究者の名前や、テキストブック、報告書など、さらに「ウチの研究会(所)の報告によると……」などと話題の契機となる事項は多様・多岐にわたり、内容は散漫で収束する気配もないというのが筆者の印象・感想であった。

度重なる議論と意見交換の後に、「EBPMとは(何か)……」という論点にはこれ以上立ち入らないという選択の採用を提案した。いずれは本格的な検討が必要になるとしても(もっとも、その際にも、明確な結論が得られるとは考えないし、そのようなものをすべての「関係者」に「強要」・「強制」することは有害無益だと今日も考えている。せいぜいのところ、分野

や具体的なケース群、つまり適用対象を限定した検討であって、結果についても一般化して全対象に適用することには慎重でなければならない<sup>34)</sup>、現時点では、議論すること自体が不要だし、むしろ有害無益だと考えている、と提案趣旨を説明した。若干の沈黙と意見交換の後、「そうですね。容易には結論が得られそうにないし、得られたとしても、異論と混乱、騒動を引き起こすだろうし、より大規模となって議論が再燃する……なんて状態が繰り返されるでしょうね。賛成です」などとする反応が大勢を占め、参加メンバー（有識者と事務局）間に笑顔と安堵感が広がった。

「まともな政策、きちんと説明できるような政策、より良い政策の実現を目指す不断のプロセスをスタートさせ展開しよう……」というものである。具体的で明確な到達点・目標が確定・提示できるようなものではない。試行錯誤を積み重ねながら進行する never ending process という表現を公式の席で用いたこともある。

次の課題は、「EBPM推進の取り組み」「EBPM推進体制の構築」などの委嘱された検討課題にいかなる具体的内容を与えるかという点の検討と、統計改革推進会議の事務局（統計改革推進室）を中心とする内閣官房（およびその周辺）の「関係者」や各府省の「関係者」（その中心に位置する審議官クラスのメンバーの多くは、推進会議幹事会構成員でもあった）から「具体的内容」に関する理解と実質的同意を得ることであった。「EBPM、すなわち証拠に基づく政策立案の推進体制の構築」（のようなもの）を前者の検討のキーとなる概念とし、具体的方策や体制案の具体化の検討を進める、概ねこのような方向について合意が成立した（と、議論を主導した当時の補佐官は考えている。明確な確認や合意文書が存在するわけではない）。実際には、折に触れて、進め方や説明・解説の「内容」や表現などについて意見交換が行われ、内容も変更あるいは修正された。検討チーム（および各構成メンバー）の姿勢は、関係者の明確な合意がなければ、何もできない（しない）というものではなかった。

「最終取りまとめ」に反映された「EBPM推進体制」に至るプロセスの図式的解説は以下の通りである。「EBPMとは（何か）……」という論点には立ち入らないとする選択が前提となっている。

（１）共通の目的・達成目標と多くの「関係者」が予想し「期待する」「EBPM」について、明確な定義や概念規定を与えないことの「代替策」を提示する必要があった。目標・到達点ではなく、目指すべき目標に向けた移行過程・手段としてEBPM推進を位置付け、政策立案（policy making, PM）について、現状の問題点・欠陥・改善可能性を的確に把握してよりよいPM、そしてより良い政策を実現する取り組みとした。

（２）個別政策について、「政策の立案の前提となる事実認識をきちんと行い、立案された政策とその政策効果を結びつけるロジックを踏まえ、その前提となるエビデンスをチェックすることで、合理的な政策立案に変えていこうということ」などと説明し、改善の余地が存在するケースが稀ではない現状からの移行を促すこととし、そのプロセスを「証拠（エビデンス）に基づく政策形成（EBPM）」と呼ぶこととし、「（i）政策目的を明確化させ、（ii）その目的のために本当に効果が上がる政策手段かなど、『政策の基本的な取組』を証拠に基づいて明確に

する取り組み」と説明するようになった。

(3) 今後採用を促す取り組みをEBPMと呼ぶのに対して, 現状(に至る長期間)の取り組みをエピソード・ベース (episode-based) のPMと呼ぶこととし, 『『エピソード・ベースからエビデンス・ベースへ』という標語が多用される』(金本, 2) こととなった。「エピソード・ベースのPM」については, 「最終取りまとめ」では言及もされていない。各府省の関係者との意見交換の場やコア幹事会での会合では, 「権威とハッタリ, そして声の大きさが政策の内容が決まり, あるいは大きく左右されること……」などと説明した。さらに, 「声の大きさ」の表現に対する「それは政治家の声のことか……」との問いには, 「それもあるが, 現代では, たとえば, TVのバラエティ・ショーや, ネットなどでの声の盛り上がるのことを念頭に置いている」と解説してきた<sup>35</sup>。いずれの場でも, この説明に対して, 若干の沈黙と意見交換の後に笑顔と安堵感が広がったというのが筆者の印象である。強力な反対意見が提示されて厳しい「論争」が盛り上がったことは記憶にない。

(4) 政策課題, 政策対象, 過去の経緯を含む関連事情・環境条件等の諸要因などの複雑さ・多様性のためもあるが, (2) に見た作業の的確・適切な実施の主要な担い手は, 当該政策を「所管」する政策担当部署(以下, 「所管課」)とならざるを得ない。彼らの参画, 積極的な協力なくしては, 政策の前提となる関連事実と政策課題の的確な把握ができず, 具体的政策の内容とその効果をつなぐ適切な論理の導出も期待できない。大臣官房の審議官クラスの人による強い指示も, 内容が的外れになり易く, 所管課の協力を得るのも容易ではないだろう(面従腹背?)。まして, 各府省のEBPM推進の取り組みを「監督」し, 個別政策のEBPM推進の有効な実施を「集権的」にモニターし実現する「司令塔」のような存在を通じる「取り組み」では, ほとんど機能しないと考えた。そこで浮上したのが, 大臣官房と政策原局(所管課)の関係も一様ではないことに鑑み, 各府省のEBPM推進の取り組みを, 各府省に設置する「司令塔」に統括させることである。政策立案統括審議官(政立審)である。

(5) 各府省の取り組みを各府省の政立審が統括するとして, その活動内容の実質を監視し, 「取り組み」の適切な実施を確保する体制・メカニズムが必要となる。政立審の所管課に対する働きかけの内容や実績, 所管課のEBPM推進の取り組みの実態の監視の実質などについて, 放置すれば各府省の取り組み内容およびその成果に大きなバラツキが生じるだろう。集権的な「司令塔」を創設して各府省の統括官を監視・統括させるという選択肢は, 話題にもならなかった。有効な機能を期待できると考える「関係者」がいなかったのだろう。そこで浮上したのが, 政立審によって構成される合議体を設置して, 各政立審の活動を監視(実質的な相互監視)し, 各府省・政府全体の取り組みのより有効な実施の実現方法や体制整備について検討・研究させることであった。EBPM推進委員会の設置である。タイミングよく成立施行された「官民データ活用推進基本法」に基づく「官民データ活用推進戦略会議」の下にEBPM推進委員会を置くこととなり, (4)と(5)を基本的枠組みとするEBPM推進体制の構築案が固まり, 「きわめて異例のスピードでEBPMの推進体制が作られることになった」(金本, 5)。

政策立案総括審議官という高位のポストが新設され然るべき人物が任命されたとして, 即座



に、政立審が期待される役割を十分に果たせるようになるわけではない。(i) 政立審自らがこの新設ポストに期待される役割を見極めて、その実現に向けて有効かつ適切な手段・方策を「立案」し、自省の政策担当部局(所管課)の課題と実情に合わせた「取り組み」を準備しなければならない。(ii) 新設ポストに就任した政立審という存在は自省内の隅々にまで即座に認知されるだろう。しかし、政立審に期待される役割や政立審から発せられるメッセージや指示等の実質的意味に関してはそうではなく、「様子見」状態が広くみられるだろう。具体的指示が発せられたとしても、(ルールに従って進行するから形式的にはともかく、実質的な)対応に戸惑い、結果として、所管課間で大きくバラつくだろう。このような状況を放置すれば、「笛吹けど……」となり、政立審の指示・要請等は実質的に無視・棚上げされることになる。(iii) このような状況の発生・長期化・慢性化は、とりわけ政立審に期待される役割が大方の「関係者」にとって「想定外」であるためもあり、大臣を含む自省幹部の間でも大きくは異ならない。まずは、自省指導部の間での理解と合意を得て、省を挙げて政立審をバックアップすることとし、その趣旨を省内全体に徹底させる必要がある。2017年春以降の一連の展開は、府省間でバラツキが大きい。政府全体の重要政策として展開されていることもあり、かなりの広がりを見せているというのが筆者の認識である<sup>36</sup>。(vi) EBPM推進委員会の存在と活動内容は、各政立審が孤立した存在ではない点に加えて、政立審が総体として政府の重要政策の一つを遂行している点を広くアピールし、同時に各側面で遅れがちな政立審の活動のバックアップに貢献するだろう<sup>37</sup>(「だろう」と記すのは、この効果の現実化は今後の期待であることによる。)

大臣補佐官時代から今日に至るまでの期間を通じて、「有識者」などとして意見を求められる機会ごとに、「政策立案の現場、所管課の担当者の自己点検と改善策やその方法・方向性の模索、その開始がすべての取り組みの基本・基盤です。政立審やその上位機関からの指示や『司令塔』の役割はその後押しと環境整備、そして相談役・アドバイザーです。号令ではありません。最初からうまくいくとは限りません。試行錯誤の積み重ねが不可避でしょう。『急がず着実に』が政立審の皆さんに求められる姿勢です。『出羽の守』のように振る舞うのは禁物です」などと申し上げている。

「EBPM推進体制の構築に向けて」とする議題の一部として、以上に見た「EBPM推進体制の構築」構想を具体化した図とともに筆者がコア幹事会で報告したのは、3月7日の第3回会合であった。2月3日の第1回推進会議のほぼ1か月後である。おなじみの図(最終取りまとめ関連資料集11頁)を含めてこの時の報告内容がほとんどそのまま「最終取りまとめ」に反映されている。EBPM推進の取り組みの実質的内容の具体化は、この体制下での各府省関係者とEBPM推進委員会の活動に任されることになった。このため、最終取りまとめの関連記述は簡潔なものとなった。

2点について簡単にコメントしておく。

(1) 海外先進諸国のみならず日本でもEBPMが大きな話題となり一部では採用・推進されて久しく、少なからぬ「専門家」達はその推進を熱心に唱えているという観察事実に照らせば、「EBPMとは……？」という問いの検討を棚上げし、定義や厳密な意味を明示せずに

「EBPM推進の取り組み」を政府の政策として進めるのは、深刻な混乱と困惑の原因になり得る。このように考えて、かかる形でのEBPMという表現の採用・使用に疑問と批判を提示し、「なぜ採用し続けるのか？」と問うかもしれない。

「エピソード・ベースからエビデンス・ベースへ」という標語の多用に象徴される、「まともな政策、きちんと説明できるような政策、より良い政策の実現を目指す不断のプロセスをスタートさせ展開しよう……」という政策志向・政治運動（のようなもの<sup>38</sup>）を、EBPM推進あるいはその取り組みと呼んでいるにすぎない。「EBPM、すなわち証拠に基づく政策立案の推進体制の構築」と表現されることもある。冷静に考えれば、EBPMという表現を用いる必然性はない。一研究者である筆者としては、論者によって意味や使い方があまりに多様な状況が長期間継続した（手垢にまみれすぎた？）この表現は好みではない。しかし、あらゆる「政策」と同様、EBPM推進およびその取り組みは「政治プロセス」の中でその実質や進行・展開のスピードが決まる。その渦中で、その推進役の一端を担い、その実現手段・方策や段取り等の策定に関与した筆者にとって、EBPMは最高のキャッチ・コピーと映じた。多くの（潜在的）「関係者」の様々な「想い」を込めながらもその実現を強く支持し、この「政策」に実質的に反対する「関係者」も容易には反対意見を公表しにくく、さらに覚えやすい。逆に、「x xで広く使われているEBPMとは意味が異なるから採用できません」などとする説明は、余計な混乱と反発の原因となるだろう。そもそも、別の表現で代替し、それを広く受け入れさせ、政治プロセスの中で有効に活用できるようにする、ことはとてもペイしない。このように考えて、EBPMを採用し続けることとし、現在に至っている<sup>39, 40</sup>。

（2）統計改革推進会議「最終取りまとめ」関連資料集に含まれるおなじみの「EBPM推進体制の構築」と題する図（以下、「体制図」）の中心に位置するEBPM推進委員会が経済財政諮問会議事務局、総務省行政評価局、行政改革推進本部事務局と「連携・協力」して、「政策、施策、事務事業の各段階で、エビデンス活用のチェック」を実施することとなっている<sup>41</sup>。「連携・協力」の実質・内容は委員会と各機関の間で「連携・協力」して決定することが予定されているから、「取りまとめ」の時点では具体化されていない。

2002年制定の政策評価法（行政機関が行う政策の評価に関する法律）に基づく行政評価局の施策の点検や行革事務局の「行政事業レビュー」などとは独立に「EBPM推進体制の構築」の検討が進められたこともあり、先行する行政評価局の政策評価や行革事務局の行政事業レビューなどとの関係が各方面・局面で話題となり、「屋上屋を重ねるものではないか」などとする反対意見の表明も稀ではなかった。これらの先行施策に関しても、「どれほどの効果を上げているのか？」「評価対象部局の負担が大きすぎるのではないか？抜本的見直しが必要ではないか？」等の声も稀ではなく、「x xは、負担があまりに大きいし……この際、制度自体を廃止しろ……と提言しませんか」という声も「体制案（図）」の検討途上での各府省との意見交換の場であがった。

各政立審が自省内の政策部局にEBPM推進を働きかけその実施内容をモニターすることになっている。EBPM推進委員会（あるいはその事務局でもある行革事務局）が実施部隊を有

するのではない。その成果の一部をエビデンスと共に外部に公表し、外部の「専門家」を含む国民・納税者の評価・批判を仰ぐこと以外の特別な具体的手段を用意していない。今後、必要と考えれば委員会が新たな手段等を検討・用意することを想定するが、まずは、3つの部局との「連携・協力」を通じて各部局が実施している活動の手段を活用しようというものである。マンネリ化し停滞しているとの評価も一部には存在する各部局活動の再活性化・リストラにEBPM推進が貢献するとの期待もある。この状況を委員会の側から見た表現が「三本の矢」である。

以上の考え方に沿って、体制案の検討を進めた時期にpolicy makingの実態把握と意見交換を目的に各府省からの情報収集に努めてきた行革事務局は、「最終取り組み」決定後も、各府省からの具体的事例の提供と「説明」を求め、EBPM推進の観点からの評価と意見交換を継続している。提示を求める具体的事例を「模範事例」と呼び、事例をめぐる意見交換の結果（しばしば「気づき」と呼んでいる）等が提出部局のみならず、自省内の他部局、さらに他府省のEBPM推進の参考にもなることを想定している<sup>42</sup>。行政事業レビューでは、EBPMを適用した事例と呼ぶカテゴリーを設けている。

スタート段階では頻繁に見られた「屋上屋を重ねる……」とする疑問・批判は、少なくともEBPM推進の現場周辺では残存するとしても稀になっているように見える<sup>43, 44</sup>。

#### [Ⅳ-3]. 3つの関連する話題

##### [そんなものはEBPMではない……]？

前内閣官房行政改革推進本部参事官の越尾はコメントの最後に位置する「おわりに」の冒頭で、「現在の政府のEBPMの取組について、EBPMではないという意見もあることは承知している」（越尾、56）と記す。大臣補佐官としてこの取組にスタート段階から深く関与してきた筆者も、今日に至るまで、一貫して同様の事態に直面し続けてきた。少なからぬ論文・コメントの執筆者を含む「関係者」、さらに国民（読者）が、実質的内容は多様であり同一ではないようであるが、同様の意見を「共有」し続けている。

上に見た如く、「現在の政府のEBPMの取組」におけるEBPMについては明確な定義がなく、内容に関して広範な合意も存在しない。いわばキャッチ・コピーである。そのため、現実化しつつあるEBPM推進の取り組みの内容の一部あるいはすべてについて、「それはEBPMではない」と主張するとしても、比較・批判の対象は主張者が自ら確定したイメージ（藁人形？）にすぎず、「私のイメージとは異なる」と主張しているように見える。

読者には、以上の如き状況を理解したうえで、「『EBPMではないという意見』の実質的内容は何か？だからどうした？主張者の意見を受け入れるとして、そこから何が導かれるのか？その論拠と証拠は……？」などと自問しながらそういう意見を読者が自ら比較し吟味・評価することをお勧めする。

多様な意見が存在し表明され続け得ることなどは、スタート時点からの「想定内の事態」であり、その点も考慮したうえで現行取り組みを選択した。その延長線上に現状が位置する。



「EBPMとは……」とする意見・主張の実質的内容は多様であり、バラツキも大きい。意見等の論拠についても同様だろう。政府の取組と相違するとしても、読者はその論拠等にも目を向ける必要がある。論文執筆者を含む論者が、相違を強調し、さらに現在の取組を批判するとして、読者はこの点に注意する必要がある。特定の意見に与すること、さらに政府の取組を批判することは読者の自由である。とはいえ、その意見等の読み方についても同様である<sup>45</sup>。

とまれ、読者には、現実意見・批判は多様でありバラツキが大きいことに留意し、政府の取組に対する意見・批判についても、「だから……、どうした？」という如き冷静な姿勢をお勧めする。

「政策評価の第1のステップは、現状の問題点を調べることから始まる。問題を正確に理解することが、解決のための『政策』を構想するための大前提となる。最初にわかるのは問題の症状である。多くの場合に症状に短絡的に対応する政策が採用されがちである。しかしながら、こういった対症療法は解決策にならないばかりか、新たな弊害をもたらすことが多い」（金本，13）。同じく、「EBPMの中で最も重要な点は問題の明確化である。ここを疎かにして、解決策オプションや状況診断の議論をはじめてしまうことが非常に多いからである」（松本，182）。

Episode-based PMと評している（特徴づけている）現状においては、（それで受け入れられ、政策として推進されている）policy makingの現場で、この点に関する検討が松本の指摘に該当するケースが少なくない。勘やハッタリ、声の大きさ（勘と経験と思い込み）で政策決定「関係者」の多くが同意し受け入れる傾向が強いことによる。ここで、関連づけられて提示（言及）されるepisodeや過去の「経験」などが関係者間で共有されることが強く作用する。

こういう風土・環境では、「なぜその政策が有効かつ望ましいのか？」等の質問への回答も、もっともらしい「理屈」ですませてしまう（すんでしまう）ようである。そういう環境・「文化」の中で過ごしてきた（それ以外の経験がなく、想像したこともない……）現場のPM担当者のなかには、『「風が吹けば桶屋が儲かる」』（越尾，45）という類だと思いませんか』などと揶揄されるような質問を筆者を含めた報告・説明を受ける側から向けられることも稀ではない。質問を受けて顔を見合わせて、「言われてみれば……」と苦笑するというシーンを少なからず経験した。

### 「職員の『無謬性』のドグマ」？

「一連の取組を進める中で強く感じるのは、職員の『無謬性』のドグマである。特に行政事業レビューで顕著だが、当事者自身が本当は納得していないのではないかと思わせる苦しい言い訳を公開の場で行い、評価者から『廃止』などと判定されて、ある事業の命運が事実上尽きしてしまうことがままある。」無謬性などという「神話」を信じているのは当の職員だけなのではないか。「これに囚われてしまうため、目標から遡って考える、それ以前にそもそも目標自体が正しいものかということを考えるというEBPMの思考の基本ができず、既存政策における選択肢を正当化するための屁理屈を一生懸命考えることとなり、折角の検討の機会を逸している。いかに職員の目を覚めさせるか、その意識改革が非常に重要である」（以上、越尾，57-8）。

この指摘に異議はないが、筆者は、問題の根はさらに深いと考える。第1に、「無謬性など

という『神話』を信じている……」以前に、「本当は納得していない」のではなく、疑問を抱いたこともない職員が少なくなく、周囲の同僚達も同様である。かかる状況が長期間にわたって存続してきた。そういう職員達が求めに応じることの帰結が、「風が吹けば……」と揶揄され、「そういえば……」と顔を見合わせるなどという光景を産み出すというのが筆者の理解である。分かっているのにわからないようなふりをする……のではない。かかる状況への対応はさらに困難である。

第2に、予算の支出や課税、規制の発動（強化）などがいかなる政策インパクト（効果・影響）を生むかという因果関係に注目し、その検討に向けた分析道具を工夫・選択し、得られた結果の妥当性を証拠に照らして検証・確認するという（社会）科学的思考（方法）に接する機会に恵まれなかった職員が多い。このため、分析以前に、もっともらしい表現（キーワード）やデータを並べ・繋ぎ合せて自ら納得してしまう（筆者は、法学士や文学士でもある多くの職員に共通の特質だと考えている）傾向が強い。

結果として、もっともらしいと「納得」する便利な表現を速やかに採択して並べ、親和性が高いように見えるデータ等を手早く選択して付け加える。結論先行の傾向が強く、「理屈は後からトラックに乗ってやってくる」からそこから見栄えの良いものを（デコレーションとして？）適宜選択すればよいと考える。本書執筆者の論文等の的確な経済分析に基づいて導いた結論（そのようなものだとここでは仮定しておく）についても、トラックの荷台から適宜選択したものと同様・同質のものとみなして（理解して）いるかもしれない。読者には、この点の軽視・無視・無理解が意見交換・討議を実質的に不毛化しているリスクに対する警戒を勧める。

このようなリスクへの警戒の必要性は、今に始まったことではない。金本（4）は、1996年に行政改革委員会が作成した「行政関与のあり方に関する基準」に言及し、「社会的便益、社会的費用、市場の失敗といった経済学の用語が閣議決定される政府の公文書に入ったのは、これが最初であるように思われる」と記す。

しかし、これらの用語や政府の失敗などという表現が、経済学者が通常理解し用いるような意味・用い方で広く受け入れられる時代がこの時に実現（到来）していたと考えるとすれば、楽観的に過ぎる。筆者の学生・院生時代（1960年代から70年代、金本とほぼ同世代である）に「市場の失敗」等の用語が経済学の分野で広く使われるようになった。これらの用語の使用が流行し経済論壇や役所の文書等で愛用されたが、その用いられ方と意味が理解できず、困惑した豊富な経験を有する。筆者と同様の経験を金本も有するはずである。

執筆者の多くが、「EBPMの経済学」という書名の選択や、執筆者が例外なく経済学者であること、経済学の活用を自明の前提として議論を展開していることに対する、少なからぬ読者の感じるはずの違和感や、以上のより深遠な「原因」に起因する擦れ違いを、ほとんど意識していないように見える。

経済分析さらに因果関係の分析などとせず、カタカナの「ロジック・モデル」でスタートしようというのが筆者の選択である。金本・大橋両氏を含むEBPM推進の取り組み政策の「関係者」間に強い異論はないというのが筆者の理解である。

EBPMの日本語訳についても議論が盛り上がったようである。「(客観的な)証拠に基づく政策立案」よりも「(客観的な)証拠を重視する政策立案」と統一的に表現している(大橋, iv)。また、「(客観的な)証拠」と「エビデンス」を同義として取り扱うとし、「証拠に対する厳密性を求めない政策立案への姿勢は、医療におけるEIPM (Evidence-Informed Policy Making : 第3章コメント松本論文)に近い」とする(同)<sup>46</sup>。

EBPM推進の取り組みに関する議論の現場では、「EBPMとは何か?」と同様に、「証拠とは何か?」「証拠の厳密性をどこまで求めるか?」等の点には立ち入っていない。分野や具体的ケース、展開段階等の多様性を考慮すれば、立ち入ることの帰結・成果のperformance/costに対する悲観的見通しが圧倒的であり、さらに、当面は不要、有害無益だとの、現実的判断から、話題になった記憶もない。

### ロジック・モデル

EBPM推進の取り組みの中で、ロジック・モデルという表現が頻繁に登場し、本書の中でもしばしば話題になっている。「ロジック・モデルは主として社会政策プログラムや公衆衛生プログラム等の『プログラム』の計画、運営、評価のためのツールとして用いられて」きた(金本, 13)。「日本のEBPM推進においてロジック・モデルの作成が重要視されて」おり、「行政事業レビューにおけるEBPMの試行的検証においてロジック・モデルの作成が強調されている」(同, 15)。

他方、「近年の日本におけるEBPMに関する議論においては、『ロジック・モデル』なる言葉が多用されている。EBMでは目にすることがないこの言葉は、プログラム評価にかかる議論のなかで生まれたらしい」(林, 243)とされ、また、「米国においてもロジック・モデルが有益な役割を果たしていないケースが多く存在する」(金本, 15-16)<sup>47</sup>。

「EBPM推進の取り組み」の検討の中でわれわれがこの表現を採用したのは、以下の如き、現実的な判断による。明確な定義は与えていない。その意味で、EBPM、さらに「エビデンス(証拠), evidence」やevidence-basedと性質および選択した理由も同質である。エビデンス(証拠)については、以下で、RCTとの関連でも[V-2]で触れる。

関心の重点の置き方や分析手法の選択順位などの点で多少のバラツキがあるとしても、本書の論文執筆者の全員が、実質的には標準的な経済学の分析手法を共通の基盤とする経済学者である。筆者も同様である。

経済学の分析手法と統計学・計量経済学の標準的な手法を自明の前提・基盤としてEBPM推進を打ち出すことの(とりわけ霞ヶ関での)帰結は容易に予想できる。このため、いずれそうなることを期待するとしても、少なくとも当面は、明示的にはそうしないこととした。スタートして軌道に乗り、その方向に関心が向いていくことを期待するとしても、現時点に至る長期間の、筆者などの経験・観察事実には照らせば、そういう考え方・手法の受け入れられ方(霞ヶ関・永田町に限らない。新聞やテレビの論説等の現状に象徴される如く、日本社会全体のものだろう)に照らせば、それが賢明な選択だとの判断による<sup>48</sup>。

だから、「当面、ロジック・モデルというカタカナ表現を採用しておこう。そして、その定



義などについては立ち入らないこととする……」という選択を採用した。「ロジック・モデルとは何か……」という問いに対する回答を関連文書等に求めても見当たらないはずである。

#### [Ⅳ－4]. 目標管理型の評価, KPI

日本の政策評価の現場では、長らく目標管理型の評価が支配的であり、幅広く愛用されてきた。政策評価を義務づけた2002年制定の政策評価法の一環でもある（金本，4-5）。キーワードはKPI（Key Performance Indicator）である。EBPM推進の取り組みの検討の初期段階では、KPIの活用を中心に据えた先行する政策評価事業を念頭に、「屋上屋を重ねるにすぎず、有害無益ではないか……」とする意見を表明した省庁も存在した。「What's new?」という訳である<sup>49</sup>。

EBPM推進の取り組みの体制構築に向けた検討過程で、「政策，施策，事務事業の各段階で、エビデンス活用のチェック」をしてきた各組織の活動（「三本の矢」）の実質・内容・基本的考え方と今後の方針等について関係部署からの詳細なヒアリングと意見交換を実施した。統計改革推進会議（その意向を挺したコア幹事会）の活動の一環であり、予定される「EBPM推進委員会」の活動としての「三本の矢」との「連携・協力」関係の具体的イメージ形成に向けたものである。この段階では、筆者は大臣補佐官であった。「EBPM推進委員会」の活動にも「有識者」として「チェック・指導，アドバイス」の形で関与することが予定されていた。

行政評価局のみならず<sup>50</sup>，経済財政諮問会議事務局（内閣府）の活動の基本もKPIであった。

後者（内閣府）からのヒアリングの席で、報告を受けて、「到達目標は誰がどうやって決めるのですか？」「その内容の妥当性は誰がどのようにしてチェック・判定するのですか？」「判定内容の妥当性は誰がどうやってチェックするのですか？」と質問してみた。目標の到達度合が目標の設定水準に決定的に依存すること，到達度合が期待ほどでないという事態の引き起こす「混乱」は関係者の多くに歓迎されないこと，「目標管理型はEBPMとの親和性が高くない」（金本，36）から，結果としてKPIの採用・重視はEBPM推進の障害となるのではないかと考えたことによる<sup>51</sup>。

「そんな質問を受けたことがないし，考えたこともない……」とでもいいかげんな関係部署の担当者（当然，複数）の当惑した表情が印象的であった。具体的な情報を引き出して検討を進めるべく努力したが無駄であった。数日後に担当部署の責任者とともども再度お越しいただいたが，見るべき成果は上がらなかった。

2019年9月9日の第4回EBPM推進委員会の内閣府の状況報告はKPIを中心にした評価作業を継続しているというものであった。上記ヒアリング後のほぼ2年半の期間，新たな展開が見られず，担当部署の内部でも議論された形跡がないことを示唆する。そこで2年半前のヒアリングの状況に触れながら，次の如く発言した（「議事要旨」からの引用である）。

内閣府政策統括官（社会経済システム担当）からの報告に，「EBPMの推進に向けた見直しのポイント」として，「骨太方針 2018に盛り込まれた主要分野ごとの重要課題への対応とKPI，政策目標とのつながりを明示することにより，目指す成果への道筋を示した」とある。2年半前のヒアリング時，KPIが話題となり，「KPIの達成度の判断材料の基礎となる目標・

指標はどのように決めるのか」、「その妥当性は、誰がどのようにして判断するのか」と質問した際の担当者の驚き困惑した表情が忘れられない。その後、追加説明はなく、状況の改善もないようである。我々から見ると、EBPMとの関連でKPIを強調することは適切ではない。基本概念自体が的外れである。

この時の推進委員会の出席者の多くの反応は、「言われてみればその通りだ。これまで誰も疑問も提示しなかったのか？」というものであり、議事要旨にそのまま掲載され、見解が共有されることとなったようである。

EBPM推進委員会が設置され、そこで「三本の矢」との連携・協力関係の実質的内容を話題にすることとなった（そうなることが企図されている点を改めて強調したのがこの時の筆者の発言の趣旨である）。たとえば、経済財政諮問会議あるいはその事務局の活動内容を報告する場でKPIに関わる疑問等を提示しても、このような効果は期待できなかつただろう。だから、最近までそのまま継続してきた、と筆者は考える。

岩本（148）は、「2.2 政策評価制度」の冒頭で次の如く記す：「EBPMの『三本の矢』（政策評価、行政事業レビュー、新経済・財政再建計画）では、医療費適正化計画は以下のように共通の成果指標（アウトカム）、活動指標（アウトプット）が設定されている。医療費適正化計画はもともと、測定指標を設定して、実績評価を行う仕組みを内包しており、その指標が『三本の矢』でも採用されたものである。」<sup>52</sup>

「最終取りまとめ」の図（EBPM推進体制の構築）では、この3つを「三本の矢」と呼び、政府横断的なEBPM推進体制の要に位置するEBPM推進委員会はこれらと連携・協力してEBPMを推進することになっており、2017年6月に閣議決定された「骨太の方針2017」では、「政策、施策、事務事業の各段階でレビュー機能における取組を通じてEBPMの実践を進め、推進体制を構築する」としている。岩本の主張の通りであるとして、医療費適正化計画が適切に策定・運用されているかという観点から岩本論文の内容に沿って適正化計画について検討するのは読者に任せる。

## [V]. 4つの重要な論点について

[V]では、体制問題と司令塔？（[V-1]）、EBPMとランダム化比較試験（RCT）など（[V-2]）、諸外国の先進事例の参照の仕方？（[V-3]）、EBPMと審議会など（[V-4]）の4つの重要な論点について順に取り上げる。

### [V-1]. 体制問題と司令塔？

「第2章神林論文や第4章城所論文が主張するように、EBPMを行う体制をどうするのかについても今後議論を深める論点である」（大橋、333）。この記述を見て、「そりゃあそうだ……。しかし、今後というのは、これまで議論してこなかったのか、統計改革推進会議やEBPM推進委員会、行革事務局など、取り組みの主体である政府でも、本書の各論文の中でも……？」

と戸惑う読者が多いかもしれない。多くの日本人が好む「体制問題」や「司令塔」等の表現を念頭に置いて、「そういう根本問題を棚上げしたままで取り組みをスタートさせたのか？海図のない航海みたいなものだ。危険極まりない……。議論を急がなければ……。本書の各論文でも議論されていないなんて……。」「2本の論文では問題提起がなされているのに、他の論文には問題提起すら見られないとすれば……。その理由は何か？それに、編者の『はしがき』や『終章』、そして第6章、さらに『総説』にさえ見られないのは……。』という点に気づき、冷静さを取り戻す読者が多いかもしれない。

「最終取りまとめ」に含まれた「EBPM推進体制の構築」の図に反映された「体制」は、「EBPMを行う体制」ではないのか？「EBPMを行う体制をどうするのか」という問題提起は、この「体制」では不足、不備あるいは未完であって、議論を継続する必要があるというのか？それなら、どこが不足、不備、未完だというのか？議論を深めるとして、議論の焦点と検討の方向は？2本の論文では具体的に何が書かれているのか？そして大橋教授の念頭には何が？

EBPM推進委員会は内閣総理大臣を議長とする官民データ活用推進戦略会議の下に設置され、内閣官房副長官補（内政担当）を会長とし委員会の庶務は内閣官房において処理（行革本部が事務を担当）する。ここに、「有識者」が「チェック、指導、アドバイス」に加わる。さらに追加的に必要な資源や要因の整備については委員会自らが審議すると予定されている。これでは「体制」として不備だというのか？「体制問題」のさらなる検討が必要だと考える読者には、「何をどうしろと言おうとしているのか？」と自問してほしい。「司令塔」のようなものについても、その機能として何を求めるのか？<sup>53</sup>

「EBPM推進体制の構築」にみる「体制」の選択に至る経過と基本的な考え方については[IV-2]で詳しく見た。確認の意味も込めて、ここでは、大橋の「終章」からのこの考え方に関する解説を示す。

「時代の要請に併せて、EBPMの能力に磨きをかけられるような政策立案の場を行政の現場に作って行こうとするEBPMの目的とも整合的」だが、「EBPMの取り組みにおいて、各府省は具体的に何をすべきかとの指示は与えられておらず、各府省が自らで考えて事例を創出し、そのうちの優良事例を行革事務局が拾い上げて、他府省に横展開を図るとというのが当初の取り組みでもあった。／……例えば既にEBPMの取り組みが始まっている欧米など他国の先進事例を取り上げて、それと同様のことを模倣させるようなやり方がうまくいくとも限らない。EBPMの取り組みが始まったばかりのわが国において、そのようなやり方を導入しても、あたかも幼い子供に大人の食事マナーを身に付けさせようとするもので、教育上の実質的な意味がないばかりか、逆に食事嫌いを引き起こしそうでもある。／本来の目指すべき目標があるとしても、それを現時点において目標として周りに見えるように掲げることのメリットは乏しい。頻繁な人事異動の中で、組織内に知見を積み上げていくのは骨が折れる作業だが、取組の段階をいくつか分類し、各府省と足並みを揃えながら、段階の階段を上っていくことは、現状ではベストに近いだろう」（大橋、336-7）。

「政策立案プロセスにおいて何よりも重要なのは、政策担当者の納得感であり、『腹落ち』す



るかどうかである」(344)。

この「体制」下での「取り組み」の進行に伴って期待される効果についても同様である。

「EBPMの取り組みを通じて、省内の幹部や政治に対する説明がよりクリアーになった等、政策担当者自身のEBPMに対する『プラス』の体験を積み重ねていくことが重要だろう。／……EBPMの取り組みが定着すれば、政治の場においても説明責任を果たすための道具立てとして、重要な役割を果たせることになる。しっかりとしたロジックと、できる限りのデータに依拠したEBPMを、合理的な政治判断を行うための前提条件とすべきであろう。政治主導による政策決定にEBPMが欠かせなくなるような仕組みを考えるべきだ。／EBPMは、政策評価や行政事業レビューと同様に、行政の体質転換を目指して始まった取り組みであり、……。ロジックモデルをデータの蓄積と共にアップデートしながら、予算編成等の過程を通じて、より良い政策立案へと改善・修正を図っていくことができれば、あえて『EBPM』や『政策評価』、『行政事業レビュー』と言わずとも、政策立案・評価の質は自律的に高まり、人材も持続的に育っていくことになるだろう」(大橋, 344)。

「体制問題」との関連でしばしば話題になるのが「司令塔」の必要性である。Who monitors the monitor?という設問と一体である。読者には、「具体的に何が必要か?それは解決策として有効か?」と自問してほしい。

中央に位置する組織(人物)が、EBPMの適用対象となる政策群のすべてあるいは全体について、目標やその達成手段・スケジュールを管理し、その進捗状況や改善内容について助言あるいは指示するというイメージか否かが先ずは重要である。Yesであれば、現行体制に代替する、「政策」(群)に対する管理・関与の程度と達成手段はどのようなものが次に重要となる。

現行「体制」の選択は、EBPM推進の対象として想定される政策群は多種多様であり、一元化された主体下での「集権的」管理・関与に適さないとの判断に基づく。政策群は各府省の内部でも多種多様であり、各府省に設置する政立審が直接的には管理・関与の体制の選択を含めて柔軟に対応することとした。各府省の政立審等によって構成されるEBPM推進委員会が各政立審の活動を監視・管理・調整する。

政策担当部署(以下、「所管課」)が政策課題と直面し対応策としての具体的政策の内容について立案・実施・見直し・改善等を直接担当する。

「担当者の持つ情報やリソースをどのように活用して政策立案に生かすかは多種多様」(大橋, 336)であり、政立審が「集権的」に管理することは不適切だし、弊害が大きいだろう。政立審の指示に現場が背を向けるかもしれない。逆に、所管課にすべて任せきりにすればepisode-based PMからEBPMへの移行はスタートすらしないだろう。EBPM推進の取り組みに関する不適切な選択が横行し不適切な結果が放置されるかもしれない<sup>54</sup>。

所管課の自発的・自主的な活動を奨励し、その内容をevidence-basedで公表し、同府省内の他の課・局、さらに他府省や政府外部からの助言・批判・改善提案などによるmonitoringの機能に大きく期待する「体制」である。各府省の内部で完結する体制ではない。「司令塔」による監視・管理や具体的行動の強制はうまく機能しないだろうと考えている。

「内閣府等にEBPMを担当する部署を作り、そこで集中的に各府省の政策を点検したり、内閣府等から各府省等にEBPM担当を外向させるという仕組みが考えられる」(城所, 214) とする主張がある<sup>55</sup>。「EBPM推進委員会ではダメか? 内閣府等なら状況が好転するか? 城所が期待するような成果を期待できるのか? 外向させる人物の行動・成果を誰がどのように monitor するのか?」などと読者自らが自問してほしい<sup>56</sup>。

2006年に提出された統計制度改革検討委員会の最終報告に基づいて実現した60年ぶりの統計法改正の目玉の一つが「司令塔」としての統計委員会の創設であった。筆者が予想した通り、「司令塔」に期待された機能はほとんど発揮されず、10年後の経済財政諮問会議の決定に基づく統計改革検討会議の設置と今日に至るその後の活動を要した<sup>57</sup>。

## [V-2]. EBPMとランダム化比較試験(RCT) など

「EBPMを統計手法の応用として解釈する向きがある……。エビデンスの質をレベル分けして、最も質の高い手法をRCT(ランダムに実験群と対照群とを割り当てて、効果の比較をする手法)とする者がその典型だろう。もちろん学術論文においてエビデンスを確立するうえでRCTは重要かつ場合によっては推奨されるべき手法である」(大橋, 334)。

越尾(47)は、この大橋の「典型」との指摘を象徴あるいは反映する「エビデンスの質をレベル分け」したおなじみの図を引用して(6段階にレベル分けされている)、「エビデンスにはレベルがあるとされ、RCT等のメタアナリシスが最もレベルが高く、専門家や実務家の意見とかいったものが最もレベルが低いとされている」としたうえで、「無理に高いレベルのエビデンスを求めて、各府省に『それはできない』と思わせるのではなく……。先ずはできるところから取り組ませ、徐々にレベルを上げていくというアプローチが重要である」とする<sup>58</sup>。

この6段階レベル分けのようなエビデンスのレベル分けは、EBPM推進の取り組みに適切、有効かつ有用か?

RCT(randomized controlled(control) trial(s) or test(s))とは何か? 特定の「エビデンス」が最上位にランクされるRCTに該当するか否かを誰が評価・判定するか? 適切に“controlled”されているか否か、適切さの程度については?“randomized”についても同様である。“randomized controlled”となると?そして、得られた結果はrobustか? 得られた結果の使い方は? 使用目的との関係や整合性などの検討についてはどうか? 当然、実施主体が「RCTだ」と宣言し「ルールに乗っ取っている」と明言すればOKだということはない。再試験やそれによる再現可能性を期待できるケースは存在するとしても稀だろう。

「専門家や実務家の意見」が最下位に置かれるが、「専門家」「実務家」も多様だろう。また、「意見」の根拠等のレベルは評価に値しないか? 上から3番目に「少なくとも1つの準実験」を置き、「自然実験、差の差の推定、回帰分析デザイン、操作変数法」を手法の例とする。意味は明確・明瞭、妥当か? Conference参加者から疑問・異論は提示されなかったのか?

現行のEBPM推進の取り組みの基本的考え方と姿勢を踏まえれば、「日本ではEBPMについては、ランダム化比較試験や差分の差分といった推定手法に焦点が当てられることが多い。し

かしながら、こういった手法は複雑な現実の一部を切り取って分析するものであり、全体像を把握できるわけではない。現実には、現実には起きていることの重要な部分を切り取ることができていない場合には、こういった手法は的外れの政策をもたらしかねない」（金本，1）となる。「問題を正確に理解することが、解決のための『政策』を構想するための大前提となる。」「問題の理解のためには、（1）様々なデータや証拠・資料の収集，政策の歴史や経緯の調査，利害関係者の主張や政治力学の調査等を行って症状を理解し，評価すること，（2）政策とその効果の因果関係を理解するために問題の構造をモデル化することが必要である。……この段階は簡単のように見えるかもしれないが，的を射た問題把握を行い，かつ問題の構造をきちんと理解することは意外に難しい。この段階で政策の成否が決まるといっても過言ではない」（同，13）。

「EBPMの関係では因果関係の把握のための手法としてベストなのは，ランダム化比較試験であるとされている<sup>59</sup>。しかしながら，RCTは実施が難しいケースが多いし，実施できたとしても本格的に政策を展開した場合には，実験と異なる結果となることもある」（金本，21）。「EBPMを統計等データの観点からだけ捉えるのは，政策立案プロセスを矮小化し過ぎている。複雑な現実の中から，理論と整合するような事象をきれいに切り取ってきて，理論の含意を検証するのがミクロ経済学における実証論文での典型的アプローチの一つであるものの，政策立案において，そうした分析アプローチは，全体像を無視した的外れの政策立案をもたらしかねず，またステークホルダーの理解を得ることも概して難しい」（大橋，334）。

「エビデンスの質をレベル分け」した図のような図式・図式的説明，とりわけRCTの圧倒的重要性・優位性を強調する解説に直面したEBPM推進の取り組みの担当者・関係者の多くはどのような反応をするか？少なからぬ読者が実際に経験しあるいは想像する如く，「EBPM推進は，そんな難しいことなのか……。突然指示されても，とてもわれわれの手に負えるものではなさそうだ」とようやく生まれ始めた挑戦意欲を低下させる「関係者」が多いだろう。推進中の具体的事例について，助言等を仰いだ「専門家」や留学経験のある友人等から，「そんなものはEBPMじゃないよ……」と宣告された「関係者」も多いだろう。霞が関には，そういう類の「ウワサ」が多く，そのいくつかは筆者の耳にも届いている<sup>60</sup>。

EBPM推進の取り組みとの関係を念頭に置いて，「ランダム化比較試験や差分の差分といった推定手法」などについて自らも学びたいと考える読者のために，少し参考情報を提示しておこう。

経済政策を含む社会経済現象への適用を念頭に置いてRCTを含むSocial Experimentsの重要性が日本でも広く話題になったのは，アメリカ等での「流行」とでもいうべきブームを反映している。その契機となった著名な事例がthe Rand Health Insurance Experimentである。\$295 million in 2011 dollarsの政府資金を費やして1974-1981の期間に5,800人（2,000家族）を対象に実施された調査である。大きな話題となり，以前から実施されていたものも含めて1996年までに143のsocial experimentsが実施されることになった。このthe social experiment market（industry）と表現される分野に関心の読者は，自ら実施した調査報告に基づくGreenberg他[1999]を参照。Rand Experimentの調査データは多様な研究者等による多様で多数の研究成果に結果した。



「多くの研究者が各方面・方向からの『調理』を試みたことは承知している．それで結局何がわかったのか？」という問いに関心を持つ読者には“The Rand Health Insurance Experiment, Three Decades Later”と題するArone-Dine 他 [2013] を参照．Social experimentへの研究者の関心を劇的に高めたのが，microeconomic methods for observational dataから得られた結果がNational Supported Work (NSW) demonstration projectから得られたexperimental resultsから大きく乖離する点を指摘したLaLonde [1986] である．その後，この論文の影響は長く続き，日本の研究者の間でも今日も広く記憶されている．しかし，この結果が，調査対象の構成に大きく依存する（つまりselection bias）による部分が大きいと指摘した論文が登場して広く受け入れられた．このため，LaLonde [1986] の結論の後遺症のようなものに悩まされる状況となっている．この点に関しては標準的なテキストブックであるCameron and Trivedi [2005, 25.8] を参照<sup>61</sup>．Treatment Effectに関連する各種分析手法についてもこのテキストのCh. 25を参照．

“The central question ... is whether or not randomized social experiments aid in securing answers to basic questions about evaluation of social programs” とする設問に正面から取り組んだ論文に関心の読者にはHeckman 他 [1995] を勧める．Randomization biasを含む“Criticism of Social Experiments”はp.94以下を参照．さらなる批判点に関心の読者はBanerjee 他 [2017] のとりわけ前半部分を参照<sup>62</sup>．

近年の状況は“The State of Applied Econometrics: Causality and Policy Evaluation”と題するAthey and Imbens [2017] の冒頭の次の文章とConclusion冒頭の文章に象徴される．

“The gold standard for drawing inferences about the effect of a policy is a randomized controlled experiment. However, in many cases, experiments remain difficult or impossible to implement, for financial, political, or ethical reasons, or because the population of interest is too small. ... Thus a large share of the empirical work in economics about policy questions relies on observational data — that is, data where policies were determined in a way other than through random assignment. Drawing inferences about the causal effect of a policy from observation data is quite challenging. ... In economics, researchers use a wide variety of strategies for attempting to draw causal inference from observational data” (pp.3-4)．

“In the last few decades, economists have learned to take seriously the old admonition from undergraduate econometrics that ‘correlation is not causality’ . We have surveyed a number of recent developments in the econometrics toolkit for addressing causality issues in the context of estimating the impact of policies. Some of these developments involve a greater sophistication in the use of methods like regression discontinuity and difference-in-differences estimation. But we have also tried to emphasize that the project of taking causality seriously often benefits from combining these tools with other approaches” (p.27)．

より本格的なreviewに関心の読者はImbens and Wooldridge [2009] を参照．

### [V-3]. 諸外国の先進事例などの参照の仕方？

アメリカ，イギリスなどEBPM先進諸国の歴史や経験，とりわけ現状で整備されている制度・体制や具体的事例集の参照の仕方はどのようなものであるべきか？EBPM推進の取り組みの現場では，どのように位置づけられているか？

EBPM推進が日本でも大きな話題になり始めと，「アメリカでは……」「イギリスでは……」という類のリポート等があちこちで注目を集め，各所（多くの府省の研究会や勉強会がその象徴）で大規模な報告会（講演会）が開催されるようになった．そこでの話の内容が参加者（どちらかといえば，「勉強好き」で素直な若者が多い）を通じてEBPM推進の政策現場の関係者にさまざまな影響を与えてきた．

レポートや講演会等の多くが，アメリカ等の大学院（public policy schoolがその代表）や政府関係機関等の関係者から直接話を聞いたりレポート等を読んで得た知識・知見をほとんどそのまま（その一部を）提示するものである．現時点での日本への適用可能性や，適用に際して重視すべき考慮項目等に関する言及はほとんど見られない．個々の政策現場の関係者が直面する政策課題との関係（external validity）や適用可能性（applicability）などについては情報がさらに乏しい．

そのような状況の流行・急拡大・蔓延を予想して，EBPM推進に向けた進め方・取り組み，そのために整備すべき体制の検討のスタート時点（2017年初頭）から，「参考になる（参照すべき）先進諸国の模範事例，そういうものに関連する情報や『有識者』，『専門家』を探し求めてはいけません」と言い続けてきた．3年以上の期間を通じてこの点を強調し続けたこともあって，少なくともEBPM推進政策の関係者の「中心部分」ではこのようなレポート群の影響は比較的小さい（と筆者は考えている）<sup>63</sup>．

アメリカやイギリスなどのEBPM先進諸国で今日EBPMと呼んでいる「政策立案のプロセスを体系化しようとする試み」（大橋，i）がかなり前から幅広い話題となり「政策」として推進されてきた．（その経緯等については金本の「総説」を参照．）全体として見れば「先にスタートして先に進んできたし現在も進んでいる」という程度の意味で先進国と呼ぶとして，あらゆる分野・政策に関して（同程度に？）先進的だということはない．今日に至る過程が一直線だったわけではないし，現状が（いかなる基準に照らしても？）無条件で（日本で実現すべきだと考えるほど？）望ましいとはかぎらないだろう．

具体的な政策課題を前に，現行政策の評価・見直しや検討中の新規政策へのEBPMの適用を検討する立場にある各読者（本稿は，そういう読者を主に想定している）は，「どの部分がいかなる点で自らの課題の検討に参考になり得るか？そこまで具体的な内容に関わる情報が提供されているか？提供可能な人物の報告か？」と自問し，さらに，「現状に至る過程で直面した課題や失敗の経験などに基づく注意点などについてはどうか？」とする観点から検討する必要がある．そのような自問に有効な実質を持たせるためには，自らが直面する政策課題等に関する的確・正確な理解が必要であり，「問題を正確に理解することが，解決のための『政策』を構想するための大前提となる」（金本，13）．「まずは『専門家』にお話を伺い，先進諸国の

実例を調査しよう」とする（とりわけ霞ヶ関の各府省で）おなじみの姿勢は、時間稼ぎと怠慢を擁護する口実ともなり得るとしても、災いの元である。自己点検なしには、『『専門家』に何を期待可能か、期待すべきか』という点についても的確に判断できない。

具体的な政策課題に関わる詳細な情報を求める（ことが可能な）需要者（読者や聴衆）が稀であれば、そうではない多数の需要者（「一般消費者」？）を想定した製品・サービス（レポートや講演）が支配的となる、というおなじみのメカニズムが機能する。結果として、そういう資質に欠ける「専門家」が多く、聴き手・参加者の資質等を的確に理解し適応する「専門家」の人气が高くなる。新聞・TVのニュースなど関連番組や雑誌等の記事も同様の読者・視聴者を想定し、そこに登場する「専門家」やコメンテーターの選択についても同様である。さらに、そのようなメディアに記載される「取材」記事等も同様である。取材される側に本書の読者が本来期待すべき内容には、レポーター等の関心が向かない。一般的な関心しか有しない学生（大学院生）を想定するアメリカ等の大学院で提供される情報についても大きくは違わない。教材等の整備のために政策現場の担当者取材するとしても、メディア関係のレポーターと同様（類似？）のメカニズムが機能する。そのうえ、本稿が主として想定する読者にとって決定的に重要な、失敗事例、現状に至るまでに積み重ねた試行錯誤、さらに現状までの経験に照らした重要な注意事項なども、かかるレポーター（および「一般消費者」？）の主要な関心事ではなく、読者には提供されない点に注意すべきである。

有用な情報の獲得には、それを可能にする準備とそれを通じて得られる素養が必須であり、無防備なまま「出羽の守」のような「専門家」の声に耳を傾けるのは、いかにも無謀で無責任である。このように考えて、当初から「アメリカでは……」などとするタイプのレポート等について、『『出羽の守』にご用心』と強調してきた<sup>64</sup>。『『アメリカでは……』などとするレポートや講演に、読者の『仕事』に直接役立つ情報等を期待してはいけない。そういう情報を『引き出せ』。それが可能となるような準備を整えつつ『求め方・引き出し方』を学び、必要な場合には適切な『専門家等』を選択して活用しなさい』ということになる。

本書の各論文の中には、「アメリカの（経験や成功事例に）学べ……」とする直接的な主張は見当たらない。この点については読者自らが確認されたい。

たとえば、EBMが基礎になっているとする点を強調する主張にも、「EBMが先進的だから……」というニュアンスが多分に含まれる。読者は、EBPM推進の取り組みへの適用可能性とともに、「いかなる意味で先進的であって、どのように自らの課題に参考になるのか、主張者はその点を的確に理解しているのか……」などと自問することを勧める<sup>65</sup>。

たとえば、越尾（47）に引用されているエビデンスのレベル分けの図は、RCTのメタアナリシスがエビデンスレベルの最高位に位置するとし、手法の例として「複数のRCTの系統的レビュー」を上げる。この点に関して、「誰がどうやってそれを実施するのか？本当にうまく機能しているのか？個別のRCTについてその実施方法と結果の適切さまでの的確にレビューできているのか？われわれが直面する課題に適用可能か？」等の点についても報告者はどのように考えているのかと自問することを勧める<sup>66</sup>。



現時点のアメリカのCEP（Commission on Evidence-based Policymaking）やイギリスの現行制度などについて、現状の紹介のみならず、そこに至るプロセスや現行の（専門）関係機関と個別の政策立案・実施機関の関係などについてどこまで情報（とりわけ自らが関わる分野・政策について）が提供されているかという観点から記述内容を点検・評価することが重要である。関連して、「同様の機関を日本で創設したら……？創設のために必要な資材（含む、人材）は何か？調達可能か？機関がうまく機能するための条件は？それが分野によって異なるとすれば、自らの係る分野ではどうか？それが今日まで話題にもならなかった原因は何か？克服は容易か？」などと自問することを勧める。

本書の中で、アメリカやイギリスの「政策評価とEBPM」について最も詳細な情報を提供している金本の「総説」は、「出羽の守」タイプのものとは大きく異なる全体像を提示し、続いて、「EBPMが政策形成の現場においてどのような役割を果たすことができるのかを理解するために有益なのは、海外における具体的な事例を細部にわたって調べて、日本と比較することである」として、英国における電力容量市場創設に関する政策形成プロセスをとりあげる（金本、23）<sup>67</sup>。

#### [V-4]. EBPMと審議会など

##### 一般論？

「この政策の内容（たとえば、達成目標）は政治がお決めになったことです。われわれ事務方がその内容の妥当性や見直し等について議論するというか、ロジックモデルとエビデンスに沿って検討するEBPMにはなじみません……」という主張に度々遭遇した。その都度、次のように回答してきた。公式に承認・決定された見解ではないが、少なくともEBPM推進の取り組みの現場では、広く安定的に受け入れられている。この見解・理解の仕方の妥当性については、読者が自ら検討してほしい。

「政策の具体的内容の選択・決定は、当然、政治の役割です。具体的政策の各選択肢（オプション）と予想される結果・効果の程度をロジック・モデルに基づいて推測し、可能であれば関係データを用いて両者を数量的に計測して、それぞれの値を評価し、そこから国民・納税者にとっての望ましさの程度を政策オプションごとに示すこと、ここまでするEBPMに期待されることです。これに基づく（これを参考にしながら）オプションの中からの選択やさらに新たなオプションを考え出すのは政治の役割・仕事です。新たなオプションについて同様の作業をしたり、作業結果について見直し作業の要求が提出された際の対応もEBPM取組の一環でしょう。政策決定の基礎・参考資料です。政治による政策決定について国民が評価する際の参考資料にもなります。これを予め明示されるのですから、政策の実施途上や終了時点でこの政策の望ましさ、そして政治のパフォーマンスに対する国民の評価が格段に容易になりその内容も改善されるはずです。EBPMによって政策の内容自体がいわば自動的に決定されるわけではありません。もちろん、自動販売機のような装置・システムではありません。」

「この政策の目標・具体的内容や予想される帰結などについては専門家の先生方にお集まり

いただき、慎重な審議を経てご承認いただいております」として実質的に「いまさら、われわれがEBPMと呼ぶ視点から再吟味や見直し論議をする必要はありません。その余地もありません」とする主張にも度々遭遇した。各府省等に設置されている審議会・研究会等での検討結果とそれに基づく政策内容とEBPM推進の取り組みの関係である。審議会等の位置づけやその検討内容と政策決定の関係は府省により、さらに個別政策により、多様であるが、EBPM推進に期待する役割は上記の政治との関係と同様であると考えている。「政策決定の基礎・参考資料です。政治による政策決定について国民が評価する際の参考資料にもなります」の「政治」を「各府省と当該審議会等」に置き換えればよい。当初からそのように申し上げており、少なくともEBPM推進の取り組みの現場周辺では目立った異論は提示されていない<sup>68</sup>。ここで労政審に関連する神林論文の内容に読者の関心を喚起するのは、労働政策以外の多くの政策分野（医療、教育、農業、生活保護、中小企業政策、環境政策、消費者保護、交通政策、税制改正、法律の制定・改正など）でも同様に関係府省に設置されている審議会や研究会での審議が政策決定過程で重視され、EBPMとの関係が、神林論文と同様あるいは類似の視点からしばしば話題になることに対応するためである。本書の各論文の中で、この論文が審議会とEBPMの関連に最も真正面から取り組んでいるように見える。

#### **労働政策審議会（労政審）は特殊？**

「労働政策におけるEBPM—労働政策決定の正当性との関連から」と題する神林論文は、「日本における労働政策の枢要は、『労働政策審議会』（以下、「労政審」と略す）を経由して決定されてきた」で始まり、「労政審」という審議会に焦点を合わせて「労働政策におけるEBPM」について検討している（ように見える）。「ように見える」と記すのは、率直なところ、この論文は筆者にとってはなほだしく難解であり、いくつかの点で不可解あるいは理解不能、全体として何を主張しているのかわからないことによる<sup>69</sup>。

読者には、労政審を審議会の1つと位置づけ、「各府省と当該審議会等」、さらに「政治」による政策決定とEBPMの関係に関する上記の見解・理解の仕方が労政審に関しても妥当し適用できるか、適用できないとすればその理由は何か、どのような点で修正を要するかなどの視点から以下の4点について自問してほしい。筆者は、妥当でありそのまま適用できると考えている。

（1）「労政審の制度的な特徴として、労使同数の委員に、大学に所属する研究者を主とする公益代表委員が同数加わり、公労使三者間協議の形式をとっていることがあげられる。この三者協議形式は……19世紀以来の産業民主主義の到達点として、ILOを中心に国際的にも共有されてきた規範である。三者協議形式は、この原則にのっとって決定された政策に政治的正当性を与える仕組みとされ、民主主義的過程を通じた当事者間の合意を労働政策決定の場に擬制し、制度的に担保していると解釈されてきた」（神林、110）とする。この指摘について、「かりにこの指摘のすべてが妥当だとして、だから上記の見解・理解の仕方が労政審に関しても妥当ではなく適用できないというのか？」と自問してほしい。さらに、「政治的正当性を与える仕組みとされ」、「解釈されてきた」等の指摘について、「誰が、いかなる意味でそうしてきた

というのか？異論は提示されなかったのか？」と問い、その際に「労政審は、労働政策の発議あるいは審議機関として、少なくとも形式上は重要な役割を担ってきた」（110）とする先行する文章（とりわけ、「少なくとも形式上は」という表現）にも注目してほしい。

（2）労政審が取り扱う案件のうち、「具体的な労働条件の決定であれば、労使の頂上交渉による決定になじむだろうし、その調停役として公益代表委員が関わることが自然かもしれない。しかし、直接的労使交渉にそぐわない案件、たとえば労働契約の締結方法や雇用政策全体の方針などであれば、決定の正当性という意味で三者構成原則はそれほど重要ではなくなることも考えられる」として、「このとき、代替的メカニズムとして、労使関係の外部に判断基準を求める……EBPM的発想に注目が集まってもおかしくはない」とする。そのうえで、「もしある政策決定が、EBPM的発想を謳いながら、実質的に労使の利害調整に一役買うのであれば、三者構成原則適用による正当性の付与という規範に戻るべしという対論は、それなりの説得力をもつ」（以上、111）とする。読者には、「かりにこの指摘のすべてが妥当だとして、だから上記の見解・理解の仕方が労政審に関しても妥当し適用できないことになるか？」と自問してほしい。さらに、「『正当性の付与という規範』とは何か？」と問い、なんとなく聞きなれた表現が多いと思い、主張に親しみを感じる読者には、「本当のところ、理解可能か？」と自問してほしい。さらに、「労使の頂上交渉」「調停役としての公益委員」などの表現に象徴される労働政策決定過程に関する解説・理解について、「本当にそのように機能しているのか？機能しているとして、多くの国民にとって望ましい結果に到達しているか？」と自問してほしい<sup>70, 71</sup>。

審議会等における「公益委員」の位置づけ・機能や役割なども各審議会や各案件で多様であり均一ではない。とはいえ、その実態等については体験者・当事者を含む少なくとも読者の間では常識のように共有される共通認識があると考えるが、それが明示的に示され、さらに文書化されることはほとんどない。法制審議会会社法制部会部会長による江頭[2014, 59頁の注1]は次の如く記す。「法制審議会の会社法関係の部会の審議は、表面的には、経済界と学者との主張の対立によって進んで行くように見えるが、経済界と対峙する真のプレーヤーは、法務省事務当局である。事務当局は、学者の主張のうち事務当局の立場に沿うものは検討案に取り入れ、そうでないものは衆寡にかかわらず無視する形で、実質的に自己と経済界との間で意見を闘わせるのである。」<sup>72</sup>

（3）「労働政策は、雇用保険という税とは独立した財源を持つことを見ても明らかだが、労使の利害調整による政策決定という規範が、問題を抱えつつも生き残っていることを忘れるべきではない」（111）とし、「日本では労使折半の保険料によって成立している雇用保険財政に少なからず依存しており、必ずしも租税が投入されているわけではない点は強調しておきたい」（123）とする。読者には、「雇用保険という税とは独立した財源を持つ」労働政策は、EBPMとの関連で（も？）他の政策とは異なるとする主張は妥当かと自問してほしい。「日本社会、こと労働社会では、私的自治（労使自治）が尊重され、当事者間の二者交渉に決定が委ねられ、外部の非当事者が介入する場面は限定されてきた」（127）と「おわりに」の冒頭に明記する神林の意図についても、「『外部の非当事者』とは誰のことか？その『介入』とは何のこ



とか？」などの問いとともに自問してほしい<sup>73</sup>。

(4) 最後に、「そもそも神林論文では『EBPM』についてどのようなものと認識しイメージしているか？」と読者には自問してほしい。この点を不問に付したままでの、神林の「EBPM的発想」や「労働政策におけるEBPMの役割と導入」(以上、111)などに関わる議論の理解・評価は容易でないだろう。少なくとも筆者はこの点ではなはだしく途方に暮れた。「労働政策決定におけるEvidence Based Policy Making」と題する第3節冒頭の「ここで労働政策におけるEBPMの出自を整理しておきたい。参考になるのは米国労働省(……)の例である。もともと米国では議会に対する決算報告に関連した、諸政策に評価項目をあらかじめ政策の中に入れ込むことが決められていた」(119)とする文章で始まる記述が、ほとんど唯一の手がかりのように筆者には見える。この点についても読者自らの確認を乞うこととして、「結局、EBPMという表現を用いて、何を議論し、何を実質的に主張しているのか？」と自問し確認してほしい<sup>74</sup>。

## [VI]. 若干の内緒話 and/or 具体的事例など

### 前口上

「政策決定は政治プロセスの中で行われるものです。EBPM推進の取り組みも例外ではない。前節までの解説というか内容は、あまり楽しくはない側面にはほとんど触れていません。これまでほとんど話題にもなってこなかったことをスタートさせここまで進めたんだから、このままでもいいという抵抗勢力の様々な反対運動や妨害に遭遇し苦労を重ねたはずです。書けないことや書いてはいけないこと、書いても何のメリットもないことも多いでしょう。とはいえ、『どうやって動きを創り出し、ここまで来たのか』を的確に理解して、今後の参考にしたいとか、現在取り組み中の課題の解決の参考にしたいと考える読者も多い。差し支えない範囲内で結構ですから、少し『内緒話』や具体的事例に関わる情報も提供していただけないか」などという声が聞こえてきそうです。そうでもしておかないと、誰もそういう期待に応えず、たとえば10年後に、「あの時期に始まり展開した『政治プロセス』の中で、EBPMというエピソード・ベースからエビデンス・ベースへのpolicy makingの移行と画期的な統計改革が進行した。しかし、なぜ、どうやって始まり進行したか、さっぱりわからない。参考資料なども見当たらない」とする声が高まり、開始時点の大臣と大臣補佐官に非難が向けられるかもしれない。

とりわけ最初の段階では、霞が関をあげての反対・抵抗というか、「行革担当大臣が妙な補佐官を連れてきて、わけのわからんというか奇想天外なことを始めようとしている」とする風評と完全無視の雰囲気支配的であり、その雰囲気・意向を挺した直接的な行動に直面した。「誰が……」とは明記しないが、「こんな身近な部署に居ながらそういうことをするの？」と筆者が呆れる人たちの抵抗に補佐官就任直後から直面した。25年前の行政改革委員会規制緩和小委員会での経験や当時からの協力関係もあって、筆者の補佐官就任の意図を理解し応援しようとする人たちもあちこちに存在した。筆者にとっても各方面からの多様な抵抗・妨害のほとんどは「想定内の事態」であった。25年前に経験した激しい抵抗・妨害のほとんどは業界団体を

代表とする利害関係者を直接・間接の原因・震源地とするものであった<sup>75</sup>。今回のEBPM推進などは、各府省の政策立案プロセスや統計の改革であり、基本的に霞が関内部のものである。直接の担当部署の関係者もせいぜい2年程度しかそこにいない人たちであった。「政治プロセス」の実情に関する情報に乏しい友人等は、「大変な苦難に遭遇して、大丈夫ですか？」と大いに心配したようであるが、筆者自身にとってはさほど深刻なものではなく、手の打ちようがないものとは見えなかった。筆者の意図等を理解する人達もあまり心配しなかったようである。「弱ったな……という顔をしながら、抵抗する側の手の内を観察して、今後の展開に備えることとしよう」と考えていた。苦勞の多い（ように映る）時期は、2016年の12月には転機を迎え、12月末の統計改革推進会議の創設決定に至った。これ以降は、EBPM推進と統計改革を車の両輪とする「統計改革」が政府の一大政策として推進されることになり今日に至るから、筆者の苦勞・努力は継続したがその性質等は大きく変貌した。少なくとも表面的には、この動きに対する反対・抵抗は目につかなくなった（当然、消極的抵抗とでも呼ぶべき行動は豊富に存在した。これは、人間社会である限り、どこにでも存在するから、特記すべきことではない。）

### 政治的配慮？

補佐官就任直後に山本大臣から次の要請を受けた。「EBPM推進、統計改革のいずれもがスジの良い案件であり、もっと早くから取り組むべきであった。多くの関係者の支持を得て、進み始めるだろう。しかし、政治には勢いが大事だ。だから、幅広い国民の理解と世論の支持を獲得する必要がある。そのためにも、訴求力のある魅力的な事例を提示して、こんないいことが成果として期待できると具体的に訴えなければならぬ。具体例を至急準備してくれ。どれくらいの時間が必要か？」

筆者の回答は次の通り。「趣旨はよくわかります。しかし、魅力的な事例は、EBPMによって大きく改善できる事案が存在することと、その事案が、深刻な欠陥というか大幅改善の余地があるまま長期間にわたって放置されていることを明示する結果になるから、与党の政治責任をさらけ出すことになります。それでは、EBPM推進に対する抵抗を与党内に創り出します。所管省庁も様々な理由を考え出して抵抗するでしょう。世間も野党も騒ぐでしょう。騒ぎのネタを創り出せとは言わないでしょう。ここは、さっさと先を急ぐことです。成果が見えるようになる頃には、『そういえば、昔は……』と懐かしく振り返ることになります。」「そうだな……。わかった」で一件落着となった。

「無視」の理由は次の3点、とりわけ（3）である。

（1）国民の理解・支持の獲得に有効で魅力的な事案は、注目度の高い現行政策の致命的欠陥を指摘・強調することになるから、「政権批判」となる。

（2）所管省庁や関係団体等の強力な抵抗に遭遇する。同様の影響の波及を懸念する他の政策の関係者の警戒心をも刺激し、中長期的にEBPM推進の障害なる。

（3）自己点検に基づく政策評価を実施し、それに基づくEBPMの推進を定着させること、それによる霞が関・永田町の「住民たち」のアタマの中身、さらに政策の決定・実施のパター

ンの変革、これをスタートさせることが優先事項である。これの邪魔になる。

同様の対話が何度も繰り返された。自民党の行革本部で説明し支持・支援を求めた際の本部長（河野太郎議員）および出席していた何人かの議員との間にもまったく同じ対話が生まれた。同席した各府省の「関係者」もこの光景を目撃し、「なるほど……。この補佐官が主導するのであれば、妙なトラブルに巻き込まれるリスクも少ないだろう。余計な抵抗をする必要がなくなった……」と安堵したというのが筆者の推測である<sup>76</sup>。

各府省の「関係者」との意見交換の場でも、最初の段階では、同様の会話が何度も交わされた。「政策現場の担当者にEBPMの取り組みを指示し要請する際に、参考となるような魅力的な模範事例があれば、説明も要請も伝達しやすい……と誰もが考えるでしょう。しかし、……」とする筆者の側の回答にほとんどの場合に即座に同意を得られた。とりわけ、同行する若い「部下」達の、「言われてみれば、その通りだ」という笑顔での反応が印象に残る。中長期的に見れば、こういう笑顔の反応は、政策現場のヤル気の向上につながると期待した。

大学院生時代から補佐官就任までのほぼ40年間の筆者の研究生活を一貫する中心的研究テーマの一つが日本の個別具体的な経済政策の実証研究（つまりエビデンス・ベースの検討・評価）であった。少なからぬ研究者・友人、さらに官僚諸氏が、過去の研究実績とその具体的内容が、筆者が中心となって進めるEBPM推進の取り組みにいかなる影響を及ぼすかという点に関心を抱いた。論文や著書の書き方や研究者のミーティング（conferenceもその一部）などでの筆者の発言の仕方を知る友人たちの予想・期待は、「これは面白いことになった。大変だ……」というものだったかもしれない。「しかし、そんな騒ぎを起こすために、わざわざ大臣補佐官就任を引き受けて、時間とエネルギーを費やすようマネをするはずがない」との予想も稀ではなかっただろう。予め決めた方針に従って、筆者の研究者としての過去の実績は完全に棚上げした。各府省の関係者などとの意見交換の場でも話題になることはなかった<sup>77</sup>。

少なくとも当面は幅広い国民の理解と支持の獲得を目指さず、まずはスタートして実績を積み重ねることとした。現時点に至る経過と実績が示すように、この選択は間違いではなく、適切であった。「EBPM推進の取り組み」などとする表現が広く知られるようにはなったが、本書の諸論文の一部にも観察される如く、「EBPM推進の取り組み」の実質や進行しつつあるプロセスの内実は、ほとんど知られていない。これまでのところ、この点に特段の不都合はない。

## 5つの「政治的配慮」?

EBPM推進の取り組みを先に進めることを優先する方針に沿った5つの「政治的配慮」である。この「方針」の実施も「政治プロセス」の一環である、具体的には以下の5つの「政治的配慮（?）」に整理できる。もっとも、多分に相互に重複する。

（1）政策現場の担当者の多くに、EBPMの重要性（と有用性）に気づいて、積極的に試みられるようになることを求め、前向きの反応・対応・姿勢を引き出すことを最優先した。「まずは木に登っていただきましょう……ということです」と度々申し上げてきた。政策現場に前向きの姿勢が生まれなければ、たとえば、政立審の働きかけも、軽視・無視されるし、面従腹背の



対応に悩まされるだろう。各府省の政策現場から提示される「模範事例」などをめぐる意見交換の場で、「どうしてそんなロジックモデルとエビデンスを提示して平気でいられるのですか……」などとする厳しいコメントが示された際にも、「まあまあ……。大学院生を相手にしているわけではありません。完成品に近いものを最初から期待できるような簡単な仕事ではないのですし……」などと発言してきた<sup>78</sup>。

（２）特定の政策分野（したがって、対応する特定の省庁、あるいは特定の政策）を選択して重点的・優先的にEBPM推進の取り組みを話題にすることはしない。現時点および将来の日本社会を見て、少なからぬ人たちが、「EBPM推進の取り組みが功を奏するとしても、その成果の現れ方には凹凸があるから、この推進の取り組みにも分野等に関わる優先順位を導入すべきだ」と考える（もっとも、想定する優先順位は多様だろう）かもしれない。しかし、上述の魅力的な事例の提示要請を無視したのと同じ理由で、かかる優先順位については、話題にもしてこなかった。

（３）（２）の一環でもあるが、あまりあるいはできる限り個別政策をクローズアップしないようにしてきた。特定府省や特定「政策」の関係者（関係団体を含む）にスポットライトを当てて、結果としてdefensiveにしないように心がけてきた<sup>79, 80</sup>。

（４）「まずは木に登っていただきましょう……」を大方針として最優先するから、前途に横たわるかもしれない各種の困難性や難関などについて列挙し強調（脅迫？）するようなことは、極力回避し棚上げしてきた。「象徴的には、勘と経験と思い込み」や「声の大きさ」などで政策の採用やその内容を決めるという側面があるとすれば、多くの「政策」について、それが良質でありよい成果をあげるということは期待しにくい<sup>81</sup>。そうであれば、EBPMの適用による現行政策の見直し再評価の結果が驚くほどの低評価になっても不思議ではない。それが結果として既存政策の見直しや新規採用政策の改善につながるだろう。冷静な読者の多くがこういう見通し・予想を抱いても不思議ではない。とはいえ、最初の段階から、こういうタイプの見通しを繰り返し強調するのは、上記大方針の実現にとって好都合ではない<sup>82, 83</sup>。

（５）「財政支出の有効活用」や「財政再建」などとの関連性に注目が集まり易く、「EBPM推進の取り組みも結局のところ、『無駄の排除』などを名目とする予算査定・予算カットの便利で有力な道具になるだけではないか」などとする類の見方が浮上・蔓延して、政策現場のヤル気を減退させないように注意してきた。「取り組みの対象はすべての公権力の行使に関わります。予算支出を伴わない『規制』も含まれます。高速道路のスピード制限、有機水銀の排出規制、独禁法や会社法による規制等の具体的内容や強さなどもすべて含まれます……」などとする説明・解説は2017年初頭以来今日に至るまで繰り返してきた。先行する行政評価や行政事業レビューの影響を強く受けているが、イメージの混同に一貫して注意してきた<sup>84</sup>。

## 具体的事例など

コア幹事会から「EBPM推進の取り組み」に関する論点の検討を委嘱された大臣補佐官である筆者を中心とするチームは、その事務局でもある内閣官房行政改革推進本部事務局を通じ

て各府省（計20ほどの機関）にこの課題に関する検討の責任者の任命を求めた。時間の制約や、複数の府省が同席する方が望ましいとの判断から、通常3つほどの機関の代表に会場となった補佐官室にお集まりいただき、意見交換を開始した。開始後まもなく、個別政策に関わる具体的な素材抜きの意見交換では一般論・総論の繰り返しに終始することになると考え、行革本部の別の部署で進める行政事業レビューの中から（相談のうえで）「適切な」素材を選択し、選択され各府省の責任者の指示を受けた当該政策の現場担当者が同席することになった。その後の経過を見ても、適切な判断であったと考えている<sup>85</sup>。

以下の事例は、具体的事例をめぐる意見交換・議論のなかで登場したものである。読者に具体的なイメージを持っていただくための断片的な例示である。

〔高速道路のスピード制限〕：「昭和40年頃のカローラやサニーなどの大衆車と今日の大衆車とでは高速運転の安定性を含めてあらゆる点で性能が様変わりです。あの頃に策定した高速道路のスピード制限について今日もあのままでよいかと再評価して必要なら見直すなどというのは検討課題になりませんか？」「おっしゃる趣旨はよくわかりますが、交通事故の年間死者数を  $x$  人以下にする政治の要請がありますし……」「それなら、その要請の妥当性（たとえば、対コスト比）とともに、どこでどのように……という『制約条件付き最適化』問題としての検討も可能ではありませんか。政治の要請内容の再吟味の資料にもなるでしょう。人命は……という要求が絶対だというなら、自動車の利用を禁止すれば事故死者数を0にできます。そうしないのは『コスト』を考慮するからではありませんか？そうなら、事故死者数を与えコストを最小化するなどの最適化問題について検討する余地があるでしょう。何もしないことを正当化する口実に政治を持ち出しているのでは？」

〔有機水銀の排出量の規制〕：「現行規制の水準と方法はどうやって決めているのですか？」「有機水銀の排出が少ない方が望ましいというのは国際常識で、異論はないのでは？」「しかし排出量を0にしろというのではないでしょう。そうしないのは、たとえば、コスト（不便さ・不都合さ）に配慮しているからでしょう。それなら、どこでどうやって……という視点からの点検が必要なわけではありませんか？現状のままだとよろしいというのでは、何もしないことを正当化する口実に国際常識・政治を持ち出している……ことになりませんか？」「そうではなく、専門家の先生方にお集まりいただき、討議を経て、authorizeしていただいております……。」「その先生方の選任や、問題の設定、討議の仕方まで基本的に事務局である役所の担当部署がコントロールするんでしょ……。そういう人しか入っていないお友達……による支持じゃないのですか……？」

〔モデル事業〕：教育現場へのICT（Information and Communication Technology、情報通信技術）の普及とその高度化は長年にわたって継続する「政策」であり、ICT機器やそのシステムの高度化が段階的に進められている。現在進行中のもの（段階）について、まず3地区で「モデル事業」としてスタートさせ、段階的に導入地区数を増大させて数年後には全国規模に展開するという、「政策」における「モデル事業」の意味と狙いの妥当性が話題になった。「3地区の選定理由はどのようなものですか？3か所のモデル事業を通じて、何を試して、そこでの情

報収集を通じて、どのようにして次のステップの改善につなげようとしているのですか？情報収集に向けた調査シートのようなものを誰が作成してその妥当性を誰がチェックしているのですか？経過次第ではモデル事業の途中で調査シートの見直しを行う体制はどうなっているのですか？場合によっては、3か所だけで打ち切りという選択肢も用意されているのですか？」

「……。そういう準備はありません。数年後の全国展開は決定しており、基本的に変更は予定されていません。予算の制約等の制約から段階的展開を余儀なくされ、最初の3か所をモデル事業と呼んでいるだけです。おっしゃるような意味でのモデルではなく、誤解を生む表現かもしれません」その場は大笑いになったが、説明者の後ろに控える若い随行者の中には様々な表情があった。山林等に大きな被害を与える「害獣」の増加への対応が重大な政策課題となっている。この「政策」との関連でも「モデル事業」という呼び方に関して同じ対話が繰り返された。「そのモデル事業地区は、何を基準にどうやって選択されたのですか？モデル事業からいかなる情報を収集しようとしているのですか？情報収集のための調査シートは……」と問いかけ、「……」となった。後で聞くと、霞が関では、同じような意味で「モデル事業」という表現が愛用されているようである。

〔機密・秘密とEBPM〕：「われわれの政策というか仕事の多くに関しては、意思決定・選択の理由およびその基礎となる情報について、想定する相手があることもあり、それが誰かという点まで含めて、そのまま外に出すことができないあるいは不適切な部分が少なくないのが実情です。EBPM推進の取り組みとの関連で、この点についてどのように考えたらよいのか……」防衛省や外務省をはじめとするいくつかの府省との意見交換の場で概略以上の如き発言があった。『外部』との情報交換や共同作業という部分・側面があるとしても、EBPM推進の取り組みは基本的に政策担当部署さらに自府省の内部で完結するものだと思います。ですから、意思決定の内容やEBPMに用いる関連情報等について、どの部分を『外部』に公表・公開するかという点についてだけでなく、他府省の関係部署や自省内の担当部署の外側に出すかという点からも独立です。EBPM推進の影響を受けないと思います。逆に、EBPMに使ったらその情報は外に出さなければいけない……となると、そういう情報を意思決定に用いることができないことになります。これまでもそういうことはなかった……と思いますが」と申し上げることにしている。会話はそれ以上継続しなかった。

〔規制〕：規制については本書でほとんど話題になっていない<sup>86</sup>。「わが省（府、庁、委員会）には、予算を伴う『政策』がほとんどないが……」とする質問がスタート段階では多かった。「EBPMの適用対象として想定される『政策』はどの範囲か？」とする設問と関連する。当初から、「公権力の行使を伴うほとんどの規制も含まれます。国民の選択・行動を制約するという形で『コスト』を伴います。EBPMの推進は『予算』の有効かつ効率的な使用、それを通じる財政再建を専らの（最優先の）達成目標とするものではありません」と申し上げてきた。「関係者」の間での共通認識となっている（だろう）<sup>87</sup>。

〔統計等のデータ、データ等処理する手法など〕：しばしば統計等のデータとの関連性が話題になった。EBPM推進の取り組みでは、統計データ等は、関連「部品」の一部という位置



づけである。当然、これがすべてではない。関連統計データ（担当者が希望するデータ）が得られないケースであってもEBPMの適用は期待されるし、「適切なデータが得られないから……」という言い訳は有効ではない。同様に、データ等処理するための手法等などの習得が最優先課題だということもない。見栄えの良い手法を（きちんとした？）データに適用した結果だから信頼度が（特別に）高いということもない。「最新の医療機器を利用した高名な医師の診断や処方だから……」ということには必ずしもならないのと同様だろう。「まずは、自己点検の開始とそれによる解決すべき課題の識別・確認、つまり、病気か否か、病因の識別と確認を」と申し上げ、「『内部・外部の専門家の意見を聞いてみよう……』とキョロキョロし、薦めに乗せられた挙句、『役にも立たない出羽の守だった。時間を浪費した』と気づくまでに数か月などということにならないように……」と強調し続けてきた。

具体的事例などに関する記述はここまでである。たとえば、「なんだ、これでお終いか……。『弱者や困っている人たちに寄り添え』とする主張の是非などは話題にならなかったのか？」と不満な読者が多いかもしれない。各政策現場で話題となり実施されている「政策」のすべてが意見交換の場で話題になったわけではない。ここでは、話題になったもののごく一部を紹介したにすぎない。とはいえ、この不満な読者の関心事が話題になることはあるとしても極めて稀であった。

現時点あるいは将来の重大問題に関わる政策として多くの読者が「あれは……？」と考える「政策」についてはどうかと困惑し不満な読者が多いかもしれない。「現時点で大きく取り上げることは、よけいな反撥を招き警戒心・抵抗を増大させ、後遺症が残るから、当面は先送りしよう」という点で各方面の関係者の間に暗黙の合意が成立していたためか、ほとんど話題にもなっていない。それに、「『政治プロセスの中で』進行するEBPM推進の取り組み全体に悪影響を及ぼすでしょう」というのが筆者の解説である。

## [Ⅶ]. 結 語

2016年8月の内閣改造で実現した山本幸三行政改革担当大臣就任と続く筆者（三輪）の大臣補佐官就任以後の準備期間を経て同年12月の経済財政諮問会議の「統計改革の基本方針」決定により、「EBPM推進体制の構築」を第1議題とする統計改革推進会議が創設された。この会議の活動開始を明確な契機として、政府のEBPM推進の取り組みがスタートし、その後の大方の予想を上回るスピードでの展開を経て今日に至っている。2020年2月に刊行された大橋弘編『EBPMの経済学』（大橋編、2020）は、この取り組みの本格化後まもなくconference企画としてスタートし、「2年強の時間をかけて出版にこぎつけたものである」（大橋、i）。

本誌への書評掲載の打診を受けた筆者は、何度かのメールの交換を経て、「論壇」として掲載する内容のかなり長文のものとすることで合意した。その意味で、「書評」ではない。何らかの基準に照らして個別論文の「出来栄え」を評価したり、各論文の詳細な内容に立ち入って吟味・検討するものでもない。本稿は、中心的読者としてEBPM推進に取り組む政策立案

担当者を含むEBPM推進関係の実務家を想定している。通常の意味での「書評」ではないし、専門誌への掲載の可否を判断するための資料を提示する査読（review）でもない。

本稿冒頭に明記した以上の点を「結語」の冒頭に繰り返すのは、少なからぬ読者がこの冒頭の宣言・性格付けを失念しあるいは無視するおそれが高いと考えることによる。日本社会で広くみられる「書評」と呼ばれるものであれば、引き受ける可能性は低かった。

各論文（そしてペアとなる各コメント）の内容（目的、EBPMなどの基本用語や念頭に置かれているはずの政府のEBPM推進の取り組みの理解の程度と実質、議論の深さや周到さ・一貫性など）にはかなりのバラツキがある（端的に言えば、実質的にバラバラ）。多くの研究者（経済学者に限らない。多くの科学的な研究分野の研究者）がconference volumeのイメージで本書を手にとって読み進めば深刻な当惑・困惑を感じるだろう。「著名な経済学者達によるコンファレンス事業の成果だから……」との奇妙な信頼感は、読者の的確な理解を妨げ、「EBPMに関する議論を活発化するための材料を提供することを目的とする」（大橋、iii）という編者（および筆者）の期待の実現の障害になるだろう。

「日本社会のレベルの縮図」の反映として本書の構成・内容を冷静に眺めて今後のEBPM推進の取り組みの基礎材料（素材・養分・踏み石）にする強い意志を持つ読者に向けて、本書（の各論文等）の読み方等を、展開中の政府のEBPM推進の取り組みに関する情報とともに（現場報告のような情報を交えながら）解説し、「取り組み」を後押しすることが本稿の目的である。

具体的個別政策に対するEBPMの適用事例がふんだんに登場し、それをめぐるopen discussionが当たり前になり、そういうこと（「批判」等にさらされること）を心配し（恐れ）、論拠と証拠を（とりわけ、省の外側のみならず所管課の外側に）明示することを躊躇する（さらに、そういう作業を行わない）ことが許されず、物笑いの的になるような状況の早期実現こそが、EBPMの推進、さらに風通しの良い日本社会への変革に不可欠である。

本稿冒頭に記したあるべき姿のconferenceがacademicsの間で当然の存在になり、そこへの幅広い層からのaudienceの参加が実現し歓迎されることもその一環である。そういうconferenceが頻繁に開催され、何か興味深いissuesが浮上するとすぐにそれに関する（seminarsや）conference開催の動きが生まれるようになり、それを可能にするインフラ（人材・資金など）が用意されることも必須である。

EBPM推進については、作成された個別政策への適用事例について、それをより良いものとしたうえで有効に活用するための方策・仕組みが用意される必要がある。その幅広い有効活用が当たり前の現象として観察されるようになることが「社会インフラ」として重要である。そうならなければ、適用事例の作成は、余計な追加作業を強いられたいうで、「晒し者」にされ、やりっ放しの状態で放置される運命にあるとする後ろ向きの評価・受け止め方が残る。実務家（官庁のみならず、それ以外の分野の実務家）と研究者が自由に意見交換できる常設の場が設置され、広く活用され、その存在と重要性が社会に広く認知されることが必要である。多様な参加者による前向きで建設的な意見の交換が常態となることが重要である。

「課税政策に関わるEBPMの促進のためには〔課税〕当局内の人材育成と同様、もしくはそ

れ以上に、国内の学術研究の量と質を充実させることが重要になる。第1に、日本のデータを利用した学術研究の蓄積が重要である。……第2に、特定の政策課題を検証する実証研究は多いほど良い」(林, 261)。学術(実証)研究論文などについても、自由な討議を経てより良いものになる「社会インフラ」の整備が重要になる。

学術研究論文などと同様に、EBPMの具体的適用例(模範事例?)についても、幅広い層からの意見・助言・批判など、さらに意見交換や相互交流などが常態となり、本書に収載された諸論文・コメントなどについても草稿段階(さらに、基本構想の段階)で多様かつ広範な「専門家」の前に提示され、参加者(フロア)からの意見を求め、それらを踏まえた改善が通常となること、さらにそのための場が用意され、企画者がその場での報告と討議を執筆者に要求することを当然と考え、参加者も同様に考え(楽しみにす)る状況が早期に実現することが望ましい。

日本では、意見・助言・批判を含めて他者からのコメント等を「イチャモン」のように位置づけ、コメントの提示者も同様に考える傾向が強い。EBPM推進を求められる現場の担当者も、「模範事例」の公表や、幅広い討議に付すことに消極的な傾向にある。『部外者』のアイデア等をタダでいただいて『改善』『改良』に役立てることに消極的ななんて、もったいない……」と申し上げているが、なかなか同意は得られない。本書に結果したコンファレンスでも、このような潜在的には有用な機会が積極的には活用されなかったように見える。「日本社会のレベル」を反映しているのだろう。これも時間をかけて変貌させる必要がある。

本稿の中心的読者として想定するEBPM推進の取り組みの関係者、とりわけ各府省でその推進に取り組む部署、さらに政策実施部局の担当者は、本書の作成に関わった「専門家」等の活動成果に反映された「日本社会のレベル」の大幅で画期的な改良・改善がEBPM推進の今後の展開を左右する条件としてぜひとも早急に実現して欲しいと期待するだろう。筆者は、EBPM推進委員会の初回会合以来、「EBPM推進の中心的役割を果たすのはここにお集まりの推進委員会メンバーであり、私たちのような有識者はせいぜいのところ助言者にすぎません」と改めて確認し、「今後の進展に必要な要因、資金や人材などの資源や各種制度などの関連・環境インフラなどの具体的内容の明確化とその実現方法の提示に重点を置いて検討することが皆さんの最優先の仕事だと思います。必要な環境インフラの具体的内容については、複雑多岐にわたる関連制度・事情などに疎いわれわれ有識者の手に余るものです。ここにこそ政立審等の皆さんの活躍の舞台があると思います」と申し上げてきた。「本書に反映された如き『日本社会のレベル』の画期的改善の実現は容易ではないが、このレベルを規定する決定的に重要な要因がこれまでのpolicy makingの現状・実態です。関連する『専門家』の活用方法と姿勢、これと表裏一体の『出羽の守』に頼る(「イザという時」のための「言い訳」や「お飾り」・「お札」のための形だけの「活用」も含めて)依存心・依頼心の強さが重要です。これらの点を強く意識し、誰かによるその改善策を期待して待つのではなく、改善を期して積極的に働きかけてほしい。たとえば、自ら作成したEBPMの具体的事例を専門家を含む幅広い参加者の集う場でのopen discussionにかけて、広く意見等を求めて下さい」と繰り返している。

「日本社会のレベル」と現状はそのような状況からは程遠い。日本の「専門家」の世界の大



勢はこの「レベル」を反映しその影響を強く受けている。本書の内容は、かかる現状を象徴的に反映している。「先は長いが、目覚ましい展開を実現する余地は大きい……」と期待して本稿を執筆した。

政府のEBPM推進の取り組みにスタート時点から深く関与してきた筆者にとって、本書の中に特に驚くべき（想定外の）内容は見当たらない。現時点（2020年春）に至る展開過程で深刻な判断ミスを犯したとか、今後の展開計画（として筆者が抱く腹案）についても重大な変更を要すると考えさせる指摘や要因も見当たらない。（もちろん、現時点に至る過程でも、「有識者」・各府省の政立審等を含む多くの「関係者」等との討議・意見交換を通じて実施体制を含む取り組みの内容を柔軟に見直し続けてきたし、今後もそうなるはずである。）

（はなはだしく）限定された対象・テーマに関する検討から（external validityの確認などの一般化可能性の検討にほとんど配慮することなく）EBPM推進の取り組みに関する結論（の如き主張）を導くように見えるいくつかの論文について、著名な専門家による主張を強く重視する霞が関周辺に顕著な傾向を重ね合せて、「これでは、声の大きさによって政策の内容が重大な影響を受ける episode-based policy making と構造・性格がよく似ているな」と感じる読者が少なくないだろう。だからこそ、conference などでの open discussion などを通じて、幅広い層から参加する audience を納得させられる EBPM タイプの主張への変貌・変身を強いることが可能な環境の確保が喫緊の課題だと筆者は考える。

「当面、academics 分野の『専門家』が即座には頼りにならない……」と考えれば、身近な「専門家」、とりわけ各府省内部（あるいは付置）の研究所・研修所（およびその周辺）などへの期待が高まるかもしれない。実際、いくつかの機関から、「EBPM（や統計改革）の研究・準備を進めてきたわれわれの出番が到来した」という声が聞こえてきた<sup>88</sup>。このような「需要」と「供給」両面からの声・動きの高まりを予想して、スタート時点から、「出羽の守に注意を」と訴え、その代表例として、内部（あるいは付置）研究所等への過度の期待に警告を発してきた。

「エピソード・ベースからエビデンス・ベースへ」という標語を繰り返し耳にし、自分たちの仕事の仕方と内容を振り返り、さらにEBPM推進の取り組みの開始にあたっても有用な how-to 本のような『専門家』の助言や調査報告・講演を即座に探し求めるという傾向・習性の発現に気づいて、「『エピソード・ベース』の世界に浸りきってきた。これではいけない……。こんなはずではなかった」と考え始める読者の増加に本稿が少しでも寄与することを期待している。「エピソード・ベースなのは私、私の頭の中身なのだ」と認識する読者が増加し、「EBPMの取組を通じて、政策立案という分野における『プロフェッション』を確立し、そうした分野での人材を育成することが、いよいよ求められている」（大橋、i）。

とまれ、『EBPMの経済学』の刊行に乾杯しよう。もちろん、本書の刊行なくして本稿は書かれなかった。「どうしてあんな形式・内容の論文集（書物）を刊行していたのか……」と執筆・コンファレンス参加者や多くの読者が不満の声を上げるようになる日の到来が遠くないことを祈り、「いつまでもエピソード・ベースでよいわけがない……」と考え行動する読者の激増を期待する。

## Abstract

In August 2016 Kozo Yamamoto was appointed Minister in Charge of Administrative Reform and appointed the author (Miwa) as his aide (*hosakan*). After a short preparation period, the Council on Economic and Fiscal Policy determined “the Basic Policy for Statistics Reform” in December. The Council for Statistics Reform Promotion was then created with the “Construction of Systems to Implement Measures for the Promotion of Evidence-Based Policy Making (EBPM)” as its first agenda. With the activation of this Council, the government’s efforts to promote EBPM began, and has continued at an unexpected pace. *The Economics of EBPM* (Hiroshi Ohashi ed.) was published in February 2020, as the result of more than two years of effort that began with a conference project soon after the activation of the Council. Articles, with paired comments, are substantively varied.

This article takes as its primary readers practitioners in charge of EBPM Promotion, including persons in charge of policy making for EBPM promotion. Policy decisions are determined in political process, and the present author has often taken part in that process. Based on that experience, he presents information necessary to understand and promote that process, to the extent possible without interfering with its completion.

Keywords: Evidence-based Policy Making (EBPM), From Episode-based PM to EBPM, Statistics Reform, Council for Statistics Reform, Commission for Promoting EBPM, Director-General for Evidence-based Policymaking, RCT, KPI

- 1 大阪学院大学教授，東京大学名誉教授，元行政改革担当大臣補佐官（2016. 9～2017. 8）。Email: miwa@e.u-tokyo.ac.jp. 本論文の作成およびその基礎となった政府のEBPM推進・統計改革の取組に関わる活動は，福井義高，橋本英樹，林文夫，林正義，市村英彦，伊藤元重，金本良嗣，倉澤資成，大橋弘，太田亘，J. Mark Ramseyer，美添泰人の各氏をはじめとする多くの研究者の意見・コメント・助言，そして協力に多くを負っている。基礎となった活動は「政治プロセス」の中で進行した。ここでは実に多くの政治家や官僚諸氏から直接・間接の協力・支援を得た。ここに皆様のお名前を記すのは差し控え，筆者を大臣補佐官に任用して活動の場を提供し現時点に至るまで協力関係を維持し続けている山本幸三衆議院議員（元行政改革担当大臣）に代表していただく。すべての方々に深謝する。
- 2 10年以上前に「Health Economicsへの招待」と題して，医療行政関連分野の5名の著名な「専門家」で構成する編集委員会による「医療経済学」講座全6巻の書評を中心とする分野の書評・展望論文を本誌に掲載した（三輪，2008）。本稿とは執筆の目的（従って，内容・形態・議論の進め方）が大きく異なる。各論文の詳細な内容にまで立ち入った前稿のような検討を期待する読者は不満な結果に終わる。「鬼が島探訪記？」と題して「経済学者である友人の表現を借りれば，『宝島か竜宮城・遊園地の見物・見学に出かけたはずの人物による，鬼が島（あるいは巨大迷路やお化け屋敷）探訪記みたいなものかもしれない』（（1），58-59頁）と冒頭に記した。著名な「専門家」の意見・見方の集大成だとしてこの講座を参照し，担当する政策のpolicy makingの有力な参考資料（資源）・判断材料として活用する事態について，この書評論文を参照しながら，思いを巡らせたらい。このように記すのは，実際の政策現場では実質的にはほとんど参照されていないと考えているためである。
- 3 これはいつものことであり，「世界のどこかに求めるモノを用意する便利な自動販売機のようなものがあるとも思っているみたいです。自らの任期中を通して全力で実現に向けて努力したのに……という言い訳のネタを求めているだけかもしれないけど」と申し上げて嫌われることにしてきた。

- 4 編者は、「はしがき」で「着実に蓄積・進展が進む経済社会の知見を活かさぬまま、『エピソードベース』で事実が踏みにじられたり、あるいは政策判断が故意に歪めされたりすることが続くのであれば、そこに社会の発展はなく、民主的な政策論議も深化しない。EBPMの取組を通じて、政策立案という分野における『プロフェッション』を確立し、そうした分野での人材を育成することが、いよいよ求められているのではないか。本書は、そうした趣旨に賛同した経済学者と政策立案者の方々をペアとする論稿12編に、……『専門家による評価コメント』を反映しつつ、2年強の時間をかけて出版にこぎつけたものである」(大橋, i, アンダーラインは筆者)と記す。読者には、アンダーライン部分の意味と「はしがき」にこの表現を特記した編者の趣旨について思いを巡らしてほしい。
- 5 (2)に紹介した如く、「現役のEBPM担当の政策立案者2名に、匿名の形で『査読』をしてもらい、「コメントは最終稿に反映されている」。もっとも、「はしがき」は「査読」に含まれなかったようで、「内閣府の行政改革事務局」(大橋, ii)は「内閣官房の行政改革推進本部事務局」に訂正されていない。終章の記述(大橋, 332)は問題ない。
- 6 続いて「この過程では執筆者の中で最年長となる金本良嗣先生が存在が大きかった。金本先生は、2001年に政策評価法に基づくわが国での政策評価の導入・確立に主導的な役割を担われた。金本先生には会合の場で、現行の政策評価制度のメリットとデメリットを踏まえた上で、EBPMにどのような取り組みが求められるかについて様々な指摘をいただいた」(大橋, v)と記す。[Ⅲ]に記す如く、長年にわたり東京大学経済学部と同僚であり研究分野も基本的考え方に近い金本教授には、2016年夏の行政改革担当大臣補佐官就任内定と同時に、真っ先に予想される作業への協力を依頼し快諾を得た。現行政策評価制度への関与の経験・苦闘を含めた長年の「苦労」・反省・知見を活かした貢献を期待したものである。今日に至る過程で少なくともEBPM推進の取り組みに関連して重大な意見の衝突はない。このこともあって、会合の場での「様々な指摘」の痕跡を本書の中にあまり見当たらないことにいささか当惑し、これも「社会のレベル」の反映かと苦笑している。
- 7 議論は当該論文が報告されたsessionで終わらない。休憩時間、夜の会食時やその後の時間にも(お酒が入ったり、お風呂の中や雀卓を囲んで)議論が盛り上がり、「あなたのコメントだけだね……」などと執筆者・討論者以外の参加者間でも議論が続くことも稀ではなかった。ちなみに、毎回議論を刺激しその盛り上がり大きく貢献した稲田献一大阪大学教授のような誰もの記憶に強く残る存在もあった。
- 8 「面倒で厄介な動きが始まってしまい、平穏な生活が奪われてしまった。騒々しいおせっかいな連中が余計なことを始めた。寝た子を起こしたようなものだ。あのままでよかったのに……」などと考える読者も少なくないだろう。もっとも、スタート直後には多様かつ多面的な各種「抵抗」に直面し続けたが、取り組みの本格化とともに、あまり目立たなくなった。「政治プロセス」だから、状況が変化すれば、再び活性化するかもしれない。
- 9 就任直後の記者会見で山本大臣は、行政改革担当大臣としての特別の関心事項として統計改革に言及し、課題が複雑で難しいことに鑑みてこのことに詳しい民間人を補佐官に任用する意向を表明した。先行する流れなくしては起こり得ないことだろう。
- 10 5本のDPsに続く三輪[2016]は「(6) Introduction and Guide」を副題とする同名の6番目のDPの改訂版である。
- 11 さらに、見るべき成果が上がるまでに少なくとも10年はかかると覚悟しつつ、「政治はダイナミックであり、エネルギーの維持が容易でないから、スタートダッシュが肝要です。この1年程度の期間にまず何をすべきかという視点から段取りを考えてください」との依頼であった。現実には、就任1年後の大臣交替で筆者の補佐官の任期も終了した。交替直前に第1回のEBPM推進委員会を開催してその後の展開過程をスタートさせることができた。山本議員は、その後、自民党行政改革推進本部の本部長代理に就任し、スタートした「統計改革・EBPM (Evidence Based Policy Making) 推進」検討チーム(途上で、名称に多少の変更があった)の座長を務めることになり今



- 日に至っている。筆者は、このチームの会合にほとんど毎回主席して発言を求められてきた。
- 12 経済学研究科の林正義教授をはじめとする数名の専門家にも研究会の議論に参加していただいた。山本大臣や小倉将信・村井英樹両衆議院議員をはじめとする数名の自民党の若手議員も何度か参加された。
  - 13 幹事会とコア幹事会の構成員名簿や毎回のコア幹事会の議事概要等は内閣官房のHPに統計改革推進会議のものとともに掲載されている。その一部は最終とりまとめにも含まれている。
  - 14 たとえば、2107年3月7日のコア幹事会では、「EBPM推進体制の構築にむけて」と題する議事に時間の大きな部分が割かれ、その冒頭に「EBPM推進体制（案）」（三輪補佐官提出資料）に基づく報告が置かれて討議に付された。5月の「最終取りまとめ」までの期間に、「EBPM推進体制（案）」を含む「EBPM推進の取り組み」は何度かのコア幹事会とともに、われわれを中心とする検討チームと各府省の関係者等の間で頻繁に開かれた意見交換と打ち合わせの会合でも重大な話題であり続けた。
  - 15 この途上で、筆者が念頭に置き、しばしば言及したのは、ソ連の独裁者Stalinの1937年の言葉である。“Only bureaucrats can think that planning work ends with the creation of the plan. The creation of the plan is only the beginning. The real direction of the plan develops only after the putting together of the plan.” Miwa [2015, p.19]あるいは三輪 [2008, 24頁]を参照。
  - 16 横並び意識が強烈な各府省の政立審で構成される委員会を通じて、各府省の取り組みの現状や直面する課題等に関する意見交換が行われることになる。明記はしていないが、これを通じて、遅れまいとする各府省間の競争心・警戒心の作用に期待し、さらに各府省の取り組みの問題点・課題等に関する情報が当該府省の外側に広く知られ、外部からの批判・助言や新たなアイデアなどを受け取るなどの相互作用も期待しての仕組みだと筆者は評価している。
  - 17 定期的で開催され、毎回TVニュースや新聞記事等で大きく取り上げられる「経済財政諮問会議」についても同様である。
  - 18 山本大臣が臨時委員として出席して「GDP統計の改善について」と題する議題の討議に参加し統計改革推進会議の創設が決定した2016年12月7日の同年第20回の会議と12月21日の22回会議の開催時間はそれぞれ23分間と21分間であった。7日の会議で「来週に取りまとめる予定の研究会の報告案の方向性を示す」資料に基づく民間議員と山本臨時議員の発言に続く他の議員の賛成意見を経て統計改革推進会議の設置が事実上決まり、21日の会議で山本臨時議員の提案に沿った内容の会議の創設が正式に決定した。山本臨時議員は7日の会議で「GDP統計を世界の潮流である『生産』中心に移すための方策、『サービス部門統計』の充実、産業別デフレーター、生産性上昇率の正確な計測といった課題を中心に検討」することに言及し、21日の会議では「基本方針において、私の提案した関係閣僚等からなる『統計改革推進会議』の設置方針も盛り込んでまとめていただいたことを多とし、賛同する。統計はEBPMを進める上で基礎となるものであるが、今の日本の統計は各府省バラバラで統計システムとしての一体性がなく、また、GDP統計からサービス分野の多くが欠落していたり、『生産中心』とする世界の潮流から取り残されているなど、極めて危機的な状況にある」と発言した。引用は「議事要旨」による。コア幹事会の議論の流れと内容は基本的に山本臨時議員のこの発言内容に沿っている。読者に注意を促したいのは、山本臨時議員の会議への参加と関連する議論の展開がかくも短時間で完了して結論を得たことに象徴されるように、実質的な検討は会議開催以前に終了し、出席議員の合意も成立している点と、従って異論は提示されないという点である。
  - 19 ニュース映像でおなじみの如く、会議の出席者の後ろに会議テーブルを取り囲むような形で「陪席者」等が議論を傍聴している。多忙な大臣が、参加する多くの会議や打ち合わせ等の「議題」の内容について細部に至るまで理解し記憶し関係者に「報告」する（ことが可能であり現実に実行されている）と認識し確信する読者は稀だろう。彼らは（通常、単独ではない）、必要な場に陪席し、大臣等の関係者をサポートし、関係部署との連絡・調整も実施する。統計改革推進会議

- の議題に関する事前の連絡・打ち合わせや意見・意向の打診も彼らを通して行われると考えるのが妥当だろう。推進会議の下に設置される幹事会やコア幹事会にも陪席するのが通常である。コア幹事会も構成員は審議官クラスであって、彼らも多くの職務を担当しており、陪席者のサポートを受けるのが通例である。
- 20 構成員の変更・交替は頻繁ではない。とはいえ、第5回会議から厚生労働大臣が新たに加わったし、大臣等の交替による出席メンバーの交替は珍しくない。大臣等が欠席する場合は、副大臣や政務官の代理出席が慣例のようである。
- 21 12月7日の経済財政諮問会議で「予告」され21日の会議で設置が正式決定した統計改革推進会議はこの時点ですでに役割・性格付けや構成員の少なくとも概略も決定されていた。翌年2月3日の第1回統計改革推進会議で幹事会とコア幹事会の設置や議論の進め方が正式に決定されるまでの1か月半程度の期間にも実質的活動をスタートさせていたと多くの読者は推測するだろう。[推進会議]—[幹事会]—[コア幹事会]の三階建ての検討体制の正式の設置に先行して、コア幹事会の2度の予備会合が開催された。コア幹事会に各種関連情報など素材を準備・提供するなど検討を実質的に支える活動をする「部隊」(とりわけEBPM推進の取り組みの検討を支えた山本大臣・三輪補佐官を中心とし行革本部事務局を事務局とするグループはその1つである)の活動のスタートは、実質的に会議創設の正式決定にも先行していた。12月7日の諮問会議での山本大臣の発言と推進会議の創設の提案等は、ごく一部の「関係者」以外にはいわば「想定外の出来事」であった。予想される会議構成員と主要議題(EBPM推進がその筆頭に位置した)から、何か重大・重要な政策課題に関する検討が開始されると予想した関係者が一部には存在したはずである。その後、とりわけ構成員として幹事会・コア幹事会に出席することになった各府省の審議官クラスの幹部職員は、「具体的に何が始まるのか?何をすることになるのか?そのための準備として何をすべきか?」などと自問し困惑したはずである。2月3日の推進会議の決定で、突然に関係者全員が「全力疾走」を開始したと考えるのは現実的ではないし、短期間であの「最終取りまとめ」が取りまとめられたと考えるのは無理だろう。
- 22 もっとも、筆者の長年の友人でもある何人かの有識者は、「何の驚きもなかったし、収まる場所に収まるように仕組んでいるはずだと楽しみました」と述懐した。
- 23 要約文や配布資料、さらに事前の「取材」などからの想像力を働かせた質問等を事務局メンバーに向けたり、終了後の事務局や関係者への「取材」を有効に活用すれば、関連情報のほとんどが機密や特に秘すべき情報ではないから、読者・視聴者により有用な情報の提供が可能ではある。とりわけEBPM推進の取り組みに関しては、そのような努力の痕跡・成果はほとんど見られない。本書の論文等を見ても、内閣官房の関連HPや、各種情報等に精通したconference参加者(金本、大橋、越尾の各氏)に立ち入って「取材」・情報収集したようには見えない。
- 24 この時点では、「EBPM推進統括官(仮称)」について果たすべき(果たすと期待される)役割は列挙されていたが、各府省内の位置づけなどの具体化は明示的には決定されていなかった。その後の早い段階で、各府省に政策立案総括審議官(政立審)が大臣官房に新設されることとなり、関係予算も次年度予算に計上されることとなった(2018年4月から制度が発足し、ほとんどの府省で夏までに政立審が任命された。政策立案参事官のケースもあった。リストについては、越尾(50, 表総A-1)を参照。「総括審議官」は、官房審議官の中でも1ランク高いポストであって、関係審議官間で「政策立案」に関して意見の相違・対立が生じた際に「総括審議官」の意向が最優先されることと理解されている。「政治プロセス」を経て想定し得る中で最も高位のポストとして政立審が新設されたことの意義は大きい。各府省内の地位したがって発言力と発言の重さ、さらにEBPM推進の取り組みの実施部隊となる政策担当部署の見る目に映るイメージなどが、この選択によって明確に高いものとなったことを意味する。各府省は新設の政立審の任命、さらに直接の部下等の配置などを通じて、この選択を通して示された政府全体としてのEBPM推進の取り組みへの、府省としての姿勢を示すこととなった。



- 25 「EBPMの経済学」の読者を念頭に置く本稿では、「統計改革」に直接関わる論点への深入りは極力避け、関心のある読者には、先ずは三輪[2016]の参照を勧める。本稿では関連論点への言及も最小限にとどめる。関連して、後出注80を参照。
- 26 総理官邸のHPで、推進会議の議事要旨の下にこの調査部会の議事概要などが掲載されている。この部会の設置の経緯等については、2019年8月の第3回推進会議の議事要旨を参照。部会の活動内容については部会の議事概要を参照のこと（2020年3月までに3回開催されている。）また、この部会と位置づけ等に関しては2019年12月24日の推進会議での筆者の提出意見および議事概要に記載された発言内容を参照。この調査部会への助言等の形での参加が予定される「有識者」として、筆者と橋本教授、さらに統計行政に関する経験も長い美添泰人・舟岡史雄の2名の統計学者がリスト・アップされている（2020年2月末現在）うち3名は統計改革推進会議構成員である。
- 27 「2016年12月21日の経済財政諮問会議が決定したのは『統計改革の基本方針』であったはずだが……」、とこの決定に基づいて創設された統計改革推進会議におけるEBPM（推進）の位置づけに違和感を覚え続ける読者が多いかもしれない。既述の如く、「基本方針」は「1. 基本的考え方」の冒頭で「経済統計は、より正確な景気動向判断だけでなく、我が国経済構造の正確な把握を通じて『証拠に基づく政策立案（EBPM）』を支える基礎となり……」と記し、「3. 統計改革推進会議（仮称）の設置」の冒頭で次の如く記す。「政府全体におけるEBPMの定着、国民のニーズへの対応等の統計行政部門を超えた見地から推進するため、関係閣僚等で構成する統計改革推進会議（仮称）を設け、改革の大きな方向性を取りまとめるとともに、改革の進捗状況をチェックする。」
- 28 金本（6-11）の米国・英国における「政策評価とEBPM」の紹介からも、政策評価、EBPM（そう呼ぶか否かはともかく）のいずれについて、さらに両者の関係についても、数多くの試行錯誤を反映した内容・重点の変化が観察される。最近時点の状況・考え方が一貫して維持されたのではないし、すべて（あるいは、圧倒的に多くの分野で）それが適切だとされているのでもない。今後も大きく変化（改善？）するだろう。現時点での関連部署（米国ではEBPMコミッション）の考え方が政府のすべての分野で強要され現実化していると考えする必要もないだろう。
- 29 もっとも、2017年6月の骨太方針に「政策、施策、事務事業の各段階のレビュー機能における取組を通じてEBPMの実践を進め、EBPM推進体制を構築する」ことが提唱され、EBPM推進委員会が創設されたとする（61）が、[Ⅲ]に見た如く、統計改革推進会議の「最終取りまとめ」（閣議決定された）を受けて、骨太の方針に書き込まれたものである。
- 30 「教育分野におけるEBPM」に限定した内容である点を念頭に置いたうえで、「振興基本計画におけるEBPM推進の現状およびその課題」や「先進的な自治体の取り組み」等に関する田中の事実認識・評価などについて（具体的内容に即して）読者自ら吟味・評価されたい。「先進的の意味は何か？先進的と判断する基準は何か？根拠は示されているか？」などと問い、紹介される3つの「先進自治体の取り組み」の紹介部分の内容の記述の吟味についても「実質的に何がわかったのか？わかったと判断する根拠がここに紹介されているか？紹介されていないとすれば、なぜか？」などと自問されたい。他の分野でのEBPM推進の取り組み（さらに政府全体の取り組み）に関心の読者は、結論の頑健性や他分野への適用可能性（外的妥当性、external validity）についても自ら吟味されたい。関連して後掲注62を参照。
- 31 労働政策との関係で「神林のいう、EBPMとは何か、どのようなものか？」「『労使関係の外部に判断基準を求めるEBPM的発想に注目が集まってもおかしくはない』とする指摘に、改めて注目が集まる点にこそ注目すべきではないか？従来方式は妥当か？」「労働政策に関わる分野でのEBPMは特殊・特別か？」等の点について検討し、他の分野でのEBPM推進の取り組み（さらに政府全体の取り組み）に関心の読者は、結論の頑健性や他分野への適用可能性（外的妥当性）についても自ら吟味されたい。関連して後掲注62を参照。
- 32 少なくとも直接的にはEBMと比較されている「EBPM」の内容に関する記述が見当たらない。名称の由来から実態の判断への飛躍のような関連づけや、アンダーラインを引いた部分の根拠が示



されていない点について「何をどうやって比較したのか？」と当惑する読者が少なくないだろう。「EBMの内容やその『発展』として岩本が何を想定しているか？理解可能か？」という問いに加えて、第3次医療費適正化計画に関わる岩本の内容紹介や「効果分析」の吟味は各読者自ら試みられたい。ここでも、他の分野でのEBPM推進の取り組み（さらに政府全体の取り組み）に関心の読者は、結論の頑健性や他分野への適用可能性（外的妥当性）についても自ら吟味されたい。関連して、岩本論文とペアになっている「EBMから学ぶEBPMに必要なステップとEBPMならではの注意点」と題する松本のコメントを参照。ちなみに、松本コメントの内容に筆者が全面的に賛成というわけではない。他の分野でのEBPM推進の取り組み（さらに政府全体の取り組み）に関心の読者は、結論の頑健性や他分野への適用可能性（外的妥当性）についても自ら吟味されたい。関連して後掲注62を参照。

- 33 「城所のいう『客観的証拠』とは何か？それがうまく活用できない分野ではEBPMは適用できないのか？」「『客観的証拠があるだけでは……』とするが、EBPM推進の取り組みでも同様に考えているのではないか？」「費用便益分析の利活用がなかなか進まない理由は何か？」「費用便益分析の重視がEBPM推進の障害にならないか？」等の設問に沿った検討は各読者の課題である。田中が冒頭に引用したとして先に紹介した補佐官発言を引用して「この講話の内容からすると、EBPMは現状の行政事業レビューと何が違うかという点が問題になるであろう」（218）とし、「EBPMが既存の行政評価レビューに近いものになるなら、政策目的の妥当性を判断できない」（219）とする。筆者にはこの判定が全く不可解であるが、この点の検討ももちろん読者の課題である。他の分野でのEBPM推進の取り組み（さらに政府全体の取り組み）に関心の読者は、結論の頑健性や他分野への適用可能性（外的妥当性）についても自ら吟味されたい。
- 34 「EBPMとは（何か）……」という論点に関わる議論への積極的参加者は、（かなりの程度限定的な）自らの「政策」象（政策カテゴリー）を念頭に置くから、結果として「採択」されるEBPMは、はなはだしく限定された政策カテゴリーに対応するものとなる。たとえば、予算査定との関係を念頭に置く主張は、予算支出を伴う「政策」以外の「政策」を考慮対象外とする。財政再建との関連を念頭に置く主張にも同様の傾向がある。環境規制、消費者保護に向けた安全規制、各種金融規制、高速道路のスピード制限などの各種規制は関係国民の行動を制約することを通じる多大なコストを伴うが、予算支出を必ずしも伴わない。現実には、EBPM推進の取り組みに関わる各府省との意見交換やコア幹事会の席でも、適用対象となる「政策」の範囲が話題となった。筆者（当時は補佐官）の説明は、「公権力の行使を伴うものすべてです。当然、各種規制も含まれます」というものであった。
- 35 こういう発言が「議事概要」（および、統計改革推進会議の議事や「最終取りまとめ」など）に「残る」ことはなかろうとの理解に基づいて用いている。自民党本部の行政改革推進本部の会合でも、この説明に対して「政治家のことか？」とする質問が提出され、本文中の回答に爆笑が起こった。「各種圧力団体の声も含まれるな……」と誰もが連想すると筆者は考えているが、口に出したことはない。山本大臣の表現では、「エピソード・ベースのPM」とはKKO、つまり、勘と経験と思い込み、のことだと説明されている。
- 36 このように考えて、「最終取りまとめ」の決定以前から、大臣補佐官として複数の府省の関係幹部（ある省では官房長を含む数名の幹部であった）を訪問し、議論の状況と今後の展開について意見交換をしたうえで、今後新設される政立審（当時は、EBPM推進統括官（仮称））の活動に対する省としての積極的なバックアップの必要性を訴え、お願いした。同様の「お願い」は、その後の「有識者」（元補佐官）となってからの時期を通じて今日も継続している。たとえば、2019年12月24日の第6回統計改革推進会議での筆者の「提出意見」と意見表明「（議事要旨）に含まれる」を参照。
- 37 「日本政府によるEBPMがどうなっていくかはこれら政立審の活躍にかかっている。しかしながら、米国などと異なり、政立審のもとに多数のアナリストがいるという態勢にはなっておらず、EBPMを軌道に乗せるには貧弱な態勢であると言わざるを得ない。欧米のレベルに追いつくには、

これらの地道で継続的な努力が必要である」(金本, 35)とする見方に異議があるわけではない。読者には、「欧米のレベルに追いつくには」と限定されている点に注意を促すと同時に、各政立審やEBPM推進委員会が自らの活動を通じてその必要性を示し広範な「関係者」の理解を得れば解決される(そうでなければ解決されない)のではないかという視点についても思いを巡らしてほしい。政治的にも、スタート直後からのフル装備は現実的な選択肢ではないだろう。当然のことながら、直属の部下ではなく「併任」の部下や、大学等の外部機関所属メンバーの併任や提携・業務委託・協力などの形態の選択肢も存在する。

- 38 「EBPMを求めるとは、政策立案プロセスを取り巻く社会の意識を変えていく、あるいはそこまで大袈裟に言わなくても、政策立案プロセスに対して、社会から最小限でもサポート・共感を得ていくという裾野の広い取り組みと考えられる」(大橋, 332)とする主張からも遠くない。
- 39 少なからぬ場面で、「あれはキャッチ・コピーとして使っているのですから、その定義や現実な意味は何だ……などと聞いてはいけません。無駄です」と申し上げている。重要会議の議事要旨などには登場しない。議事要旨等には、「社会」の一部に予想される強力な批判・摩擦・混乱などの回避を念頭に、具体的表現の選択に配慮したり、趣旨を明確には記載していないかもしれない。筆者も、公式・非公式の場で様々な表現を選択しながら発言・説明をする。文書や議事要旨などとして残るケースでは、表現や発言内容を抑制している。要旨の作成は事務局の裁量に委ねられるというのが筆者の理解であるが、通常、最終版作成の前にチェックを求められる。
- 40 大橋は「終章」で、「EBPMは2016年から始まる統計改革の取り組みの中に位置づけられてきた」と記したうえで、2006年の統計制度改革検討委員会の最終報告に言及し、「興味深い点は、2006年に公表されたこの最終報告にも、『政策決定過程の透明化、国民に対する説明責任といった要請の中で「証拠に基づく政策立案」(evidence-based policy making)の考え方が重要になっており、(中略)統計調査を基に作成される統計のみならず、(中略)業務統計・加工統計への注目・関心が高まっている』(p.2)として、EBPMが指摘されている点である」とする。大橋は、2006年の統計改革と「統計の『需要側』から統計改革を目指す」(以上, 333-34)今次のものとの根本的違いの指摘に進む。読者には、「何が興味深いのか?この時のEBPMの意味は明確だったか?この時には誰も定義などについては気にせず、委員会参加者の間で話題にもならなかったのか?なぜか……?」などと自問してほしい。状況は、今回のものと変わらないというのが筆者の推測である。
- 41 経済財政諮問会議事務局(経済財政再生アクション・プログラムに基づく進捗管理、評価等)、総務省行政評価局(各府省が行う政策評価の点検)、行政改革推進本部事務局(各府省の自己点検と公開の場での検証、通称「行政事業レビュー」)と「連携・協力」となっている。
- 42 EBPM推進委員会は、「2018年4月の委員会において、政府としてのEBPMの取組に係る統一方針を決定した。これを踏まえ、各府省はそれぞれ2018年度のEBPM取組方針を作成し、EBPMの観点からの新規政策の立案や政策の見直しに反映した実例の創出に取り組み、そのうち1例以上を2018年末を目途に委員会へ提出することとした」(越尾, 55)。
- 43 2019年9月9日の第4回EBPM推進委員会で、以上の点に注意を促し、「『連携・協力』の実質・内容を具体化し決定するのはEBPM推進委員会を構成する政立審の皆さんです。われわれ有識者ではありません」と申し上げた。
- 44 関連する論点について、「目標管理型の評価, KPI」([IV-4]), 「体制問題と司令塔?」([V-1]), 「EBPMとランダム化比較試験(RCT)など」([V-2])との関連でも触れる。
- 45 当然、そのような意見・批判について、事実誤認であるとか論理的誤りがあるなどと「批判」するものではない。もっとも、長期間にわたる観察事実に照らせば、根強い批判の各当事者の多くが、それぞれの意見に強い自信・確信を有し、政府の取組の具体的内容の選択理由や、自らの意見を採用した際の「不都合」などにあまり配慮した形跡が見られない、というのが筆者の感想である。
- 46 もっとも、松本(180-81)はevidence-basedとevidence-informedの正確な違いを言いきるのは難しいとしつつ、後者は前者よりもゆるやかで、フレキシブルであるとする特徴に触れられてい

ることが多いと指摘する程度であり, 厳密にevidenceに沿うよりも, いかに現実世界においてevidenceを使うかが重要だという考え方だとする。実際, 松本コメントでは厳密に区分して議論していない。関連して後掲注62を参照。

- 47 米国のロジック・モデルの使われ方と評価については金本(13-16)を参照。
- 48 これも「日本社会のレベルの縮図」である。本書の英訳が“Economic Thinking for Evidence-Based Policy Making”であって“Economics of ……”ではない理由は, このあたりの事情に対する編者の配慮かもしれない。
- 49 「EBPMにおいては, 『政策評価や行政事業レビューと同様の評価ツールが増えて負担である』, 『取り組んだところで結局予算が削られる』, 『経済学, 統計学, 数学の話で分かりにくい』, 『エビデンスと言われてもデータがないのでできない』といった『誤解』もよく聞かれる」(越尾, 44)。
- 50 金本(4-5)を参照。
- 51 「政策評価制度がなぜEBPMの推進に役立たなかったのかを理解して, 同様な事態がEBPM推進において起きないようにする必要がある」(金本, 34)。「政策評価の方式の中で最も網羅的に行われているのが, 実績評価方式と呼ばれている目標管理型評価であり, EBPM推進においてもこれに重点を置こうとするようなケースが見られる。しかしながら, 目標管理型評価については, EBPMに逆行して, 因果関係の検証を疎かにするような傾向が見られるという指摘が米国でなされている。オバマ政権において, 目標管理型の重視からプログラム評価への移行が図られたことからわかるように, 目標管理型はEBPMとの親和性が高い」(同, 36)。この金本の指摘(とりわけアンダーライン部分)は経済学者の間では珍しいものではない。政策決定の現場では, 長らく受け入れられなかったのだろう。本書の刊行が政府のEBPM推進の取り組みの現実的進展を契機とするものであるとすれば, これもEBPM推進政策の成果の一環ということになる。
- 52 岩本の主張するコンテキストで「三本の矢」という表現が採用されたか否かは寡聞にして知らない。補佐官時代を含めて筆者にとっては初耳である。
- 53 「こういう委員会がきちんと機能しているのか, 誰が監視するのか?」という問題提起については, 「Who monitors the monitor?というおなじみの問いが絶えることはない。Who regulates the regulator?についても同じです」というおなじみの台詞とともに, 「だから総理大臣がいるのです。代わりに『独裁者』を置けとでも言うのですか?あまり変わらないと思いますが……」と回答し, 前掲注15に引用したStalinの言葉を紹介することになっている。「そりゃあそうだ……」と苦笑する読者も少なくないだろう。
- 54 城所(211)は, 交通投資・社会資本投資分野への既存の費用便益分析(cost-benefit analysis, CBA)の適用を念頭に, 「現場の職員にEBPMは可能か?」と問い, CBA自体が難しいとして敬遠されている現状からして, 「かなり難しいのではないか」とする。読者には, 以下の一連の問いについて自問して欲しい。「念頭に置く分野・手法に限定した主張か? 社会資本投資等以外の分野にもあてはまるか? CBAでなければ, あてはまらないのか? そういうexternal validityに関する検討が見当たらないが, なぜか? 『もしEBPMを既存のCBAに組み入れるとすれば』という条件の意味は何か? ここに言う, EBPMとCBAの意味は何か? 城所のいうCBAはどの分野で適用が望ましいのか? 社会資本投資分野での適用が望ましいCBAとはどのようなものか? 導入がなかなか進まない主要な理由は, 現場の職員にとって難しいことか?」意見が分かれ, 議論が錯綜する金融規制(financial regulation)への適用に関して, CBAの適用可能性を肯定的立場から展開する論文であるが, 求められた場合に(相手の顔を見ながら?)筆者が第1に勧めるのはCochrane [2014]である。もっとも, 各種の金融市場のfrictionsへの対応をサービスとして提供する金融機関や取引に対する規制であることもあって, 費用と便益のいずれについてもここではその計測が容易でない。この論文は, Introductionの冒頭で次の如く記す。“We should enact regulations only if their benefits exceed their costs. That seems obvious. But that’s not the point.／ Cost-benefit calculations or economic analysis is widely agreed on as a useful conceptual framework for regulatory design



and a commonly recommended process for agencies to voluntarily pursue. But ‘cost-benefit analysis’ also means a process, a system of rules for a bureaucracy designed to improve on that bureaucracy’s performance. The question is whether or how to design a rule-based, formalized, legal and regulatory process based on cost-benefit calculations. ... The devil is in the details – what benefits, what costs? How are they measured? What causal channels are recognized? Who has the power, when, and on what basis to challenge regulations on a cost-benefit basis? The need for a better process is clear.” (pp.s63-s64). さらに、Concluding Commentsの最後のパラグラフである。“Just don’t count on it for a magic bullet, a technocratic machine that will guarantee administrative efficiency, or as a way to put bien-pensant (in their own minds) or smarty-pants (to everyone else) economists on the throne as benevolent regulators. If formalized cost-benefit analysis were a magic bullet, surely we would have adopted it for much simpler economic regulation already. And we evaluate proposals for cost-benefit analysis by cost-benefit analysis. That nobody thinks to do so is a sure sign of an important limitation.” (p.s107)

- 55 「政策の実行者と検証者が同一であること」（「中立性の問題」と呼んでいる）に対する解決策として提案されている。読者には、本文中の問いと同様に考えてほしい。さらに、城所が「中立性の問題」と呼ぶものは深刻か？有効な対応策は実現可能か？対応策のperformance/costは十分に高いか？
- 56 上場企業に社外取締役の設置を強制すべきだとする主張と同じではないか？主張に同調する人達の増加が、設置強制の実現に結果したが、妥当なことか？社外取締役の設置強制に関わる議論に関心の読者は、三輪・ラムザイヤー [2015a] を参照。
- 57 創設直後の統計委員会が今後の課題等について検討するために設置した公的統計の整備に関する基本計画検討のための基本計画部会（経済統計に関して検討する第2WG）の実態・有様に関心の読者は三輪 [2011a] を、期待された「司令塔」の機能は到底実現できそうになかったと考える理由等については、三輪 [2016, 252-63頁] を参照。また [Ⅲ] の末尾に記した2019年8月に統計改革調査部会を統計改革推進会議の下に設置するまでの経緯を想起されたい（前掲注26）。関連して、前掲注15に引用したStalinの発言を参照。
- 58 図総-2「各種手法のエビデンスレベルと具体例」（三菱UFJリサーチ&コンサルティング、2016, 4頁）からのものである。これは、松本（174）に引用されているテキスト（国立国際医療センター臨床研究研修コース編『初期臨床で身につけたい臨床研修のエッセンス（改訂第2版）』第2巻第4章「臨床研究——実践的基礎知識」2009年）から引用されている「エビデンスのピラミッド」の図と基本的に同じである。このレベル分けが臨床研究分野で標準的であるとして、EBPMへの適用（応用）は無条件に適切か（external validity）などと読者自ら吟味されたい。「政策の場合には……社会実験をした結果を他の国や地域に適用しようとしても、前提条件が異なり過ぎて適用できなかったり、そもそも社会実験の実施そのものが、莫大なコストや政治的・行政的手続きの複雑さのため、難しいこともある」と松本（174）はかなり慎重のように見える。

読者には、たとえば最高レベルに位置づけられる「RCT等のメタアナリシス」に関して以下の一連の問いに沿った自問を勧める。同一のテーマに関する多数の関連研究の比較をa meta-analysisと呼ぶようである。RCTのケースでは、個別研究の内容が妥当だとして（当然、この点の吟味も重要である）、「比較対象として必要な研究数はどの程度か？」「同一のテーマに関わるか否かの判定は誰がどのように行うか？」「比較可能か？」「採用された比較方法および判定は適切か？」「得られた結果およびその解釈は妥当で有用か？」「政策評価への適用を企図するとして、想定対象（具体的政策）への適用を可とする（external validity）検討のsettingと結果になっているか？」「以上の点に関する判断の適切さは誰がどのように保証しているのか？」「形式的要件を満たせばよいというものではない。このレベル図の解説の内容は必要かつ適切な情報を含むか？」

関連して後掲注62を参照。

- 59 「されている」とする金本の判断の根拠や妥当性については読者自らが確認されたい。筆者は、（直接的には）耳にしたこともなく、知らない。いちいち相手になり反論するのも面倒だし無駄

だと無視する「専門家」「関係者」が多いことの結果として、「そのように見える」のかもしれない。とはいえ、「……それぞれの施策の医療費に与える因果効果をRCT (……) 等の科学的に質の高い方法で検証して、その効果を累積して、マクロの医療費への成果指標とするのが、EBPMの在るべき姿であろう」(岩本, 145) や「可能な限りRCTを活用して、政策により行動がどのように変化するのかという、政策と結果の因果関係を検証することが必須である」(城所, 219) などとする主張が本書にも存在する。以下の如き一連の設問の吟味は読者の検討課題である。「在るべき姿」の意味は何か? 実施コストを含めて万難を排してでも実現すべき「姿」なのか? それが実現できなければEBPMと呼べないというのか? そうではないとすると、「在るべき姿」の意味は何か? (魔除けの?) お札のようなものか? 「可能な限りRCTを活用して」は続く文章のどこにかかるか? 「可能な限り」の意味は何か? この部分と「必須」の関係はどのようなものか? RCTを活用しない「検証」は「必須」の条件を満たさないのか?

- 60 「ランダム化比較試験や差分の差分といった推定手法に焦点」を当てた解説(政治家や官僚を含む「関係者」等に向けた報告や書物等)に幅広い人気がある。そういうタイプの「専門家」を集めたセミナーやフォーラムなどと呼ぶ集会にも人気がある。そういう「専門家」も多様であり、話題となる事項の実質的内容や理解の程度についても多様だろう。筆者が参加せざるを得なかった会合のゲストとして登場した人物(高名な「専門家」である)の話の内容と各事項の理解の程度はいずれも悲惨なものであった(この件に関しては後掲注83を参照)。概して、海外諸国の事情や事例の紹介、public policy schoolsで学んだテキストや講義の内容の要約のような「総論」が多く、日本の実情に照らした具体的適用の仕方にまで話が及ぶものは少ないというのが筆者の印象である。感想を求められた際に筆者が用いる表現は、「出羽の守」と「お札売り」であることが多い。「お札売り」の意味については、三輪他 [2015a, 133-34頁] を参照。) EBPMとの関係でRCTの決定的重要性を強調する「専門家」に対しては、「どうすればここで高く評価されるRCTが実施できるのですか? 具体例、それが有効に活用された事例を示していただけませんか?」等と質問し、「そのような質問が提示され、問答が展開されたか?」「解説者はRCTを実施したことがあるか? 受け売りではないか?」などと自問することを勧める。
- 61 政策評価を含めた幅広い分野の実証研究への貢献でノーベル経済学賞を受賞したJames J. Heckmanは受賞講演で次のように記している。“An influential study by LaLonde (1986) cast doubt on the ability of nonexperimental econometric method to evaluate social programs. Subsequent analysis by Heckman, Ichimura, Smith, and Todd (1996, 1998) demonstrated that LaLonde’s findings are generated by comparing incomparable people” (Heckman, 2001, p.732). Cameron and Trivedi [2005] で詳細に紹介されているのは別の研究論文である。
- 62 もう少し距離を置く見方に関心の読者は冒頭に次の如く記すSims [2010] を参照。“The fact is, economics is not an experimental science and cannot be. ‘Natural’ experiments and ‘quasi’ experiments are not in fact experiments, any more than Prescott’s ‘computational’ experiments (...). They are rhetorical devices that are often invoked to avoid having to confront real econometric difficulties. Natural, quasi-, and computational experiments, as well as regression discontinuity design, can all, when well applied, be useful, but none are panaceas” (p.59).

本稿では、各分野でのEBPMとりわけRCTの活用の実態やその有効性などについてまで立ち入ることを意図しないが、一部の論文とコメントに示されている医療分野での取り組みに関する特別の関心に鑑み、読者に検討の入り口となる情報を提示しておく。本稿の読者の多くにまで参照を勧めるものではない。“Scaling for Economists: Lessons from the Non-Adherence Problem in the Medical Literature”と題するAl-Ubayadli *et al.* [2017] は、冒頭次の如く記す。“Many economists would be surprised to learn that patients adhere to the medications that physicians prescribe as little as 50 percent of the time (McDonald, Garg, and Haynes, 2002). Clinical non-adherence is more than just an inconvenience to medical practitioners... This has driven medical researchers to investigate rigorously

ways of improving patient adherence. ... More specifically, many experimental studies in evaluations of a modification to an individual's behavior, based on the researchers' belief that such a modification will benefit the individual or confer benefits upon society. In the event that these beliefs are supported by the generated data, the broader goal is for large groups of individuals to then adopt the proposed intervention autonomously, or to have policy makers promote its adoption via methods such as subsidies, awareness campaign, legislation, and so on" (pp.125-26). MacDonald *et al.* [2002] は膨大な先行研究のsurveyでありJAMA（アメリカ医師会の機関紙、関連して後掲注65を参照）に掲載された。Al-Ubayadli *et al.* [2017] はnon-adherence problemの原因・発生メカニズムの解明とそれに基づく対応策について検討した多くの研究を展望してscaling for economistsに向けたlessonsの導出を企図し、求める対応策について“they should not expect to find any silver bullets, due to the high levels of context-specificity by such interventions” (p.139) と結論付ける。医師の投薬治療（処方）に忠実に従い続ける患者の比率が50%にすぎないというよく知られた観察事実と医療分野ではevidence-based medicine（EBM）の有効活用が定着して久しいとする主張との関係について困惑する読者が多いだろう。困惑する読者には以下の一連の問いに沿った自問を勧める。“Controlling experiments, be they laboratory or field, have become mainstream in economics only during the last 30 years, and therefore scaling issues ... are relatively recent problems for economists. Economics experiments typically involve unusual levels of control over the options available in agents” (pp.128-29) である。〔V-2〕で紹介した6段階のエビデンスのレベル分けは「初期臨床で身につけたい臨床研究のエッセンス」と題する臨床研究のテキストに掲載されている。「医療」関連分野のすべてで適用可能として教えられているのか？たとえば、新薬の許認可のために必要なデータ作成時のことを念頭に置いたものであって、分野全体にまで適用可能であり適用すべきだとは考えられていないのではないのか？検討対象である病気・症状、患者の行動様式の多様さ複雑さなどを考慮すれば、そのような要請は“unusual levels of control over the options available in agents”をとうてい満たさず、不適切な結果をもたらすのではないのか？そうであれば、「医療」分野でのRCTの活用は奨励されるとしても、あまねく有効に活用されていると考えるのは無理ではないのか？あまねく有効に活用されているとしてEBMが称揚される現状は、医療分野の内外で活躍する「出羽の守」によるものであって、「関係者」を困惑させているのではないのか？

検討対象の多様さ・複雑さは、教育分野でも同様だと考える読者も多いだろう。

- 63 作業のスタート以前からも直接・間接にそういう類のレポートを受け取ることも少なくなかったが、スタート後はそういう機会が増加した。会って話をしたいとする申し入れも受けた。いくつかの会合ではそういう活動で著名になった代表的（象徴的）人物（研究者）の報告も聞いた（聞かされた？）。正直なところはなはだしくゲンナリしたが、「ゲンナリした」したとまでは申し上げなかった（この件に関しては後掲注83を参照）。
- 64 TVのヴァラエティ・ショーなどで人気の食レポに譬えるとわかり易いかもしれない。ああいうものを見ながら、「眼前の扱いなれていない食材を用いておいしい料理を作るには……」という難題に直面する読者が、有用な情報を求める状況を想像してみるとよい。レポーターは、料理をした経験に乏しいし、そもそも難題を抱えた読者のような視聴者を想定していないかもしれない。レポーターが「どうやればこんなおいしいものに……」と質問したとしても（企業機密であったりどうせこのリポーターにはわからないと考えるために）店の担当者が真摯・正直に答えないかもしれない。食レポ間の競争に生き抜くために、多くの視聴者（「一般消費者」？）に人気の内容しか提供しないのかもしれない。
- 65 三輪〔2008, (2), 30頁〕で簡単に紹介した如く、3名のPhD（うち2名はMDでもある）による研究論文（McClellan *et al.*, 1994）がアメリカ医師会の機関紙（JAMA）に発表された。心臓発作（急性心筋梗塞）の被害者に対する新しい積極対処方法として注目された心臓カテーテル手術の有効性について検討した研究である。著者たちは、臨床試験で有効性を確認して広く採用されたこの方法



は, その他の対処法を含めた選択肢の中からの方法選択がランダムではないのではないかという点に注目した。方法の選択を内生変数として操作変数法を用いて再検討すると, その有効性が消滅した。有効性が確認されていた最新の手法の有効性に疑問を提起したこの論文がJAMAに掲載されたことおよびこの件がeconometricsの標準的入門書のExampleとして採用することの双方が注目に値する。論文で用いられたdataはRCTではなくobservational dataである。「……では」とする思考法・姿勢の危険性は, 「アメリカでは……」などの地域等に限定されたものではなく「医療分野では……とかEBMでは……」にも同様に存在する点に読者の注意を促したい。関連して前掲注62を参照。

- 66 「……では」などとして, 特定のタイプのデータ等の利活用を奨励してその作成・利活用方法を解説したり, データ処理や分析手法に焦点を合わせた入門書の重要性を強調し講習会等への参加を勧奨する企画も数多く観察される。ここでも同様のメカニズムが強く機能(とりわけ「勉強好き」の若手官僚の間に多い)することに注意して, 自らの「仕事」に必要な要素・情報を確認して適切な対応をとることを勧める。
- 67 先に引用した, 大橋(336)の終章の次の主張を想起されたい。「例えば既にEBPMの取り組みが始まっている欧米などの先進事例を取り上げて, それと同様のことを模倣させるようなやり方がうまくいくとも限らない。EBPMの取り組みが始まったばかりのわが国において, そのようなやり方を導入しても, あたかも幼い子供に大人の食事マナーを身につけさせようとするようなもので, 教育上の実質的な意味がないばかりか, 逆に食事嫌いを引き起こしそうである。」
- 68 ちなみに, 本文のケースでは, 「なぜ審議会等での議論を経て合意された結論なら, 改めてEBPMの取り組みは不要だとお考えになるのですか? 私たちを含めて, 審議会等の実態・実情を経験等に基づいて理解している者にとっては, そういうお考えの明言は失笑を誘うだけです。専門家の先生方といっても, 構成員の選任や座長の選任から, 議事内容の選択, 議事進行の設定管理, さらに実際の議論の進み方と予定される着地点, 審議会全体の設計・内容に対する大方の構成員の協力ぶりなどの全体を事務局である府省(の担当部署)が実質的にコントロールするから, あれば『お墨付きを頂きました』と見せるための儀式みたいなものでしょう。霞が関のメンバーなら, 口には出さないけど, 『よく言うよ, 堂々と……』と思っているでしょう。」その場の出席者から格別の異論は提示されず, 議事は先へ進んだ。たとえば, 三輪[2011a, 154頁]を参照。
- 69 対になっている中井コメントは, 「主に, 日本の労働政策の決定過程にEBPMはなじむのかという視点から, 今後の労働政策とEBPMを考える上で重要な問題提起がされている」とし「そこで, 筆者のこれまでの経験を踏まえ, 労働政策審議会の三者構成原則とEBPMの関係, 実効ある労働政策の実施のためのEBPMの実装について整理することを通じて, 労働政策におけるEBPMの可能性を考えてみたい」(131)とする。
- 70 「政策の最終利害関係者・受益者は国民であり, 国民の利益にとって最善の『政策』が選択されることを保証する設計・運用になっているか?」という根本的な検討課題がある。「主要な利害関係者が向き合って意見を闘わせるから……」としてEBPM推進の取り組みに異議を唱える主張に何度も直面した。「労使双方の代表の選択は大丈夫か? 誰が決めるのか? たとえば, 主要財界団体の代表や主要労組の代表が……となっているとしても, それで大丈夫か? 団体代表の現行選任方法が望ましい結果を保証するとはかぎらない。団体や労組に属さない事業者や労働者も多いだろう。代表は誰の意向に忠実か……という論点も重要だろう。たとえば, 「働き方改革」(その内容はともかく)に関連する具体的「政策」などについても軽視できないだろう。「公益委員の役割重視」といっても, 「その選任は誰が……?」と問う必要がある。形式上は事務局(担当大臣)が選任するが, その際の基準の大きな部分が, 労使双方の代表の同意が得られる人物であることとなり, 「いずれ表面化する具体的案件について異なる意見を抱くとしても, 状況に理解を示し, 柔軟な対応を了承する人物でなければ……」となるだろう。
- 71 「各利害関係団体の代表が主張し到達した結論の, 妥当性, 国民の利益という観点からの望ましさをどのように確保するか?」と自問してほしい。両当事者の合意内容が国民の利益に合致する

保証はない。妥当性をどのようにチェックするか？「公益委員の意向を重視すれば……」ということはなさそうだし、それが状況の改善に資するという保証もない。各関係者の主張内容に関わる論拠と証拠、さらに到達した結論の論拠と証拠を明示すること、それ自体が内容に好ましい影響を与えると期待できる。あらかじめ定められたメンバー（たとえば、「公益委員」）に限定されない、広範な国民、さらに自国民ではない人たちの監視・意見表明を期待できる（かもしれない）。だから、労政審のような「装置」が用意され、公益委員の意向の重視が謳われる（さらに、公益委員が異議を唱える機会が保証されている）としても、EBPM推進の重要性が大きな影響を受けることはない。「声の大きさによって政策の内容が大きく左右されるという episode-based policy making の象徴的事例ではないか。だからこそ EBPM 推進が重要で必須なのだと国民に訴える『模範事例』ではないか……」と考える読者も多いだろう。

- 72 この引用部分を含む一般的な状況については、三輪他 [2015a, 43-45頁] を参照。江頭の記述内容に関しても同、44頁注27を参照。社外取締役の設置強制に関わる政策決定における審議会・研究会の役割の実態とEBPMの必要性に関心の読者は、三輪他 [2015a] を参照。
- 73 EBPM推進の取り組みの現場では、規制を含む公権力の行使のすべてが適用対象だと考えているから、租税の投入などの財源の有無や出所とEBPM推進は独立である。
- 74 この点は、この論文が2008年公表の共同論文「での議論を下敷きに、本研究会の議論を交え発展させたものである」(129) ことと関わりがあるかもしれない。
- 75 この時の筆者の経験や観察事実の一端については三輪 [1997] を、なかでも少なからぬ人たちの記憶に残る日本新聞協会の抵抗・妨害をめぐるやり取りについては、同、295-99頁と三輪 [1998, 第4章] を参照。ちなみに、後者は英語にもなっている。この時は、「公開ディスカッション」（各紙の記者等が多数出席していた）で各テーマを取り上げた（だから、日本新聞協会や日本弁護士会などとの間にも公開討論が展開された）からかなり立ち入った内容が内緒話でなくなっている。
- 76 「エピソード・ベースからエビデンス・ベースへ」という標語の多用に象徴される政策の決定・実施のパターンの変革という側面の強調に関心の実質的重点が移った。これにより、現行政策の欠陥の存在を取組開始の前提とするものではなく、政策現場の担当者による自己点検の開始こそが重要だとの理解が高まり、魅力的事例の提示に対する関心・需要は低下した。
- 77 もっとも、非公式の雑談等の場では、必ずしもそうではなかった。公式の場での上記の対話の中でも、「私も研究者としての経験・蓄積がありますから、どうしても……とお求めならば、いくつかの事例を即座に提示いたします。あまりお勧めではありませんが……」と筆者が笑顔で回答して、会場が大笑いに包まれたことがある。
- 78 「誉めたり、煽ったり、後押しするとしても、貶したり、叱るようなことがあってはいけません。まずは木に登っていただくことです。周りも含めてみなさんが木に登れば、見晴らしもよくなり、前を向いて進みたくなり、われわれが期待する目標に向かって進む動きも出てきます」と周囲には解説してきた。
- 79 筆者の過去の研究実績・事例について具体的に言及することもほとんどない。分かり易い事例として「社外取締役の設置強制」に関する三輪他 [2015a] を結論よりも検討方法・プロセスに重点を置いて取り上げてきたのがほとんど唯一の例外である。たとえば、産業政策や中小企業政策に関する三輪 [1990, 2010, 2011a] や三輪他 [2000, 2002], 政府規制に関する三輪 [1997, 1998, 2008a] や Miwa *et al.* [2006], 金融規制や政策金融に関する三輪 [2003, 2011b, 2012] や三輪他 [2000, 2001, 2004a, 2007], そして独占禁止法に関する三輪 [1984], 三輪他 [2004b] や Miwa *et al.* [2005] などについてはほとんど話題にもしていない。
- 80 補佐官就任以前には「成長戦略」との関連で次の如く記していたが、このような点についても就任後は公式の席で話題にしていない。「生産性の水準およびその上昇率、さらに今後の上昇率向上の実現可能性の検討（診断）には、生産性の計測およびその上昇率の計測、生産性の決定メカニズムに関する情報が不可欠だろう。その大前提として、経済全体、さらに産業（あるいは品目

- 別)のoutputの正確な把握が必要である。典型的には、産出額あるいは付加価値額であり、その異時点間の比較から導かれる生産性上昇率のためにはdeflatorが不可欠である。……実質GDPおよびその変化額の数値に関して、……疑問があるとすれば、経済全体および各分野ごとの生産性上昇率の計測値にも同様の疑問が生じるはずである。そうであれば、『成長戦略』の基礎になるはずの分野ごとの生産性水準およびその上昇率に関する診断情報および今後の『戦略』に関する情報にも疑問が生じるはずだ。このように考えるのが自然だろう。ここでも政策論議の当事者である政治家・官僚はこのような疑問に悩まされているようには見えない。観察者であり情報提供者である『報道』関係者についても同様のようである」(三輪, 2014a, 6頁)。関連して同論文の注32と34を参照。さらに、「Abenomics」あるいは“Buy Abenomics”については三輪 [2014b, 7-8頁]を参照。
- 81 幸いなことに(?)、この点は、日本ではほとんど強調されていない。しかし、「周到な吟味・検討ときちんとした証拠の裏づけもなく実施された政策が有効に機能してきたとすれば、それは奇跡だ……」と納得するのが良識・常識的判断ではなかろうか?
- 82 「アメリカでは……」などとするレポートなどは、成功物語およびそれに関わる制度・分析手法などに傾斜(偏向)しその比重が圧倒的に高い。そうではないものの例として、誰でも読める(理解できる)わけではないが、たとえば、先述のHeckman [2001] (直接的にはⅦ. Treatment Effects)を参照。職業訓練をはじめとする労働政策から始まった政策評価について、「評価」に多大な労苦を要し、30年後にも目立った成果を収めていないという下記の如き代表的見解があること、各国での評価は、主要な労働政策に関して、成功事例がほとんどない(これは、適切な評価に基づく「是正策」等を講じてこなかったことの当然の帰結?)などについても、ほとんど紹介されていない。“Across countries and over time, most active labor market policies are ineffective in promoting long-term wage growth and employment. Application of very basic empirical methods shows that comparing post-program outcomes of trainee with preprogram outcome measures – the common practice in many evaluation schemes – dramatically overstates the gains from participation in training. This occurs because trainees typically experience a decline in their employment prior to entering, and in training is a form of job search” (2001, pp.730-32, アンダーラインは筆者)。
- 83 前掲注60と63で言及した著名な「研究者」の報告は、「政策評価は1990年代に開発経済学の分野で展開し、その後各分野に広がった」とする宣言で始まった。Heckmanのノーベル賞受賞講演では、1970年代に労働政策の研究評価を中心に展開されたことになる。筆者は、産業政策の代表的事例である「鉄鋼業の設備投資調整の経済的帰結」と題する1977年の論文(三輪, 1990, 第9章)の冒頭(237頁)で、アメリカ経済学会の第76回年次総会のThe Regulated Industriesセッションで報告されたRichard E. Cavesなどの3本の論文とRonald Coaseなど2人のdiscussantsのコメント(Papers and Proceedingsは*American Economic Review*, 1964, May)の一部に言及し、その2年前のStigler and Friedland [1962]の「おびただしい量の規制のための行為は、有効な規制のための証しではなく、規制しようという欲求の証しであるにすぎない」(1頁)とする主張を紹介している。筆者の理解では、政策評価に焦点を合わせた研究の本格化・加速化は1960年代初頭のKennedy政権下での政府の規模と役割の急拡大を契機とし、これが1980年代のDeregulationに結果している。1970年代の開発経済学分野の主要な関心事は、いかにして先進国からの開発援助額を増加させて低開発国(発展途上国)の経済発展を促すかであり、援助増額の実現であった。
- 84 税負担だけが突出して重要な国民負担だということはない。政府活動に伴う国民生活上の不便さなどを含むあらゆるタイプの国民負担全体に関わる最適化の実現が目標となる。高速道路の速度制限の見直し、消費者保護制度の設計、各種労働・雇用関連法制(規制)、公務員制度の見直し、社外取締役の設置強制の是非などから、環境規制や選挙制度の設計なども含まれるのではないか?だから、公権力の行使に関わる「政策」のすべてと説明している。結果として、人事院、宮内庁、公正取引委員会、警察庁、個人情報保護委員会、消費者庁、法務省、外務省、環境省、原子力規制委員会、防衛省の代表も委員会メンバーである。



- 85 こういう意見交換の場への出席と担当政策の「解説」を求められた政策現場担当者に理解と前向きな協力を求めるためにも必要であり有効だからと、各府省の責任者に魅力的な事例の有無が話題になり、同様の会話が繰り返された。
- 86 本書における規制の取り扱いについては、大橋（342-43）を参照。
- 87 日本語の規制には通常含めない（英語の regulation には含まれる）ようであるが、日本の経済成長（とりわけ「高度成長」）の実現に大きく貢献したと永らく解されてきた「産業政策」についても同様である。「産業政策」を彩ってきた著名な事案（記憶に残るのは、住金事件、日清紡事件、出光事件など）に注目して検討した三輪他〔2002〕は「本書では、1970年代以前の『産業政策』の最盛期と言われる時代にも、『産業政策』は有効に機能しなかったと結論する。より正確には、『産業政策』と呼ばれる『政策』には実体がなく、有効な『産業政策』は試みられたことも企画されたこともなかった。当然、『産業政策』は存在しなかった」（vii頁）と結論する。「問題を正確に理解することが、解決のための『政策』を構想するための大前提となる」（金本，13）が、この大前提の作業もここには存在しなかった。「『無謬性』のドグマ」に支配される職員は、有効に機能したに違いないと確信して正当化するための屁理屈を一生懸命考えることになる」（越尾，57-58）。霞が関全体で、こういう歴史が積み重ねられてきたと筆者は考えている。
- 88 このような機会・事態に直面した読者には、次のような一連の設問について自問することを勧める。「実質的に何をしてきたのか？たとえば政策立案担当部署（所管課）などにどのように働きかけてきたのか？これまで働きかけを受け入れた取り組みがほとんど進展しなかった（だから働きかけを認識しなかった）原因・理由は何か？原因の解明と適切な対応策の検討・適用は進んでいたか？対応策の具体的内容は何か？有効か？その判断はevidence-basedか？原因・理由と有効な対応策に関する知見を今回のEBPM推進の取り組みに反映するように働きかけたか？取り組みが進展し始めたことに反応して『われわれが先に……』と声に出し始めたということではないのか？episode-basedであって因果関係は不明ではないのか？」ちなみに、これまでのところ、今回の取り組みについて助言・改善策等に関する働きかけを受けたという記憶はない。そのような機関の代表が内閣府の経済社会総合研究所（ESRI）と経済産業省の経済産業研究所（RIETI）である。前者は〔Ⅳ－4〕で見たKPIを基本とした目標管理型の評価を現在も継続している。後者は、最近も「エビデンスに基づく政策立案を進展させるために」と題するRIETIEBPMシンポジウム（第3回）を開催した（2019年12月25日）。10名のパネリストと筆者（われわれ）との間にはこの間ほとんど接点はなかった。注83で触れた「専門家」も10名のパネリストに含まれていた。ちなみに、本書の論文あるいはコメントの執筆者のいずれの名前もこの10名のリストには見当たらない。

## 引 用 文 献

- Al-Ubaydli, Omar, John A. List, Danielle LoRe and Dana Suskind [2017] “Scaling for Economists: Lessons from the Non-Adherence Problem in the Medical Literature” *Journal of Economic Perspectives*, 31-4, pp.125-43.
- Aron-Dine, Aviva, Liran Einav and Amy Finkelstein [2013] “The Rand Health Insurance Experiment, Three Decades Later,” *Journal of Economic Perspectives*, 27-1, pp.197-222.
- Athey, Susan and Guido W. Imbens [2017] “The State of Applied Econometrics: Causality and Policy Evaluation,” *Journal of Economic Perspectives*, 31-2, pp.3-32.
- Benerjee, Abhijit, Rukmini Manerjee, James Berry, Esther Duflo, Harini Kannan, Shobhini Mukerji, Marc Shotland and Michael Watson [2017] “From Proof of Concept to Scalable Policies: Challenges and Solutions, with and Application,” *Journal of Economic Perspectives*, 31-4, pp.73-102.
- Cameron, A. Colin and Pravin K. Trivedi [2005] *Microeconometrics: Methods and Applications*, Cambridge University Press: New York.

- Cochrane, John H. [2014] “Challenges for Cost-Benefit Analysis of Financial Regulation,” *Journal of Legal Studies*, vol.43, June, pp.s63-s105.
- 江頭憲治郎 [2014] 「会社法改正によって日本の会社は変わらない」『法律時報』86巻11号, 59-65頁.
- Greenberg, David, Mark Shroder and Matthew Onstott [1999] “The Social Experiment Market”, *Journal of Economic Perspectives*, 13-3, pp.157-72.
- Heckman, James J. [2001] Micro Data, Heterogeneity, and the Evaluation of Public Policy”, *Journal of Political Economy*, 109-4, pp.673-748.
- Heckman, James J. and Jeffrey A. Smith [1995] “Assessing the Case for Social Experiments,” *Journal of Economic Perspectives*, 9-2, pp.85-110.
- Imbens, Guido W and Jeffrey M. Wooldridge [2009] “Recent Developments in the Econometrics of Evaluation” *Journal of Economic Literature*, 47-1, pp.5-86.
- 小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編 [1984]『日本の産業政策』東京大学出版会.
- Lalonde, Robert J. [1986] “Evaluating the Econometric Evaluations of Training Programs with Experimental Data,” *American Economic Review*, 76, Sept., pp.604-20.
- McClellan, Mark, Barbara J. McNeil, and Joseph Newhouse [1994] “Does More Intensive Treatment of Acute Myocardial Infarction in the Elderly Reduce Mortality?” *Journal of the American Medical Association*, 21 September, 272(11), pp.859-66.
- 三輪芳朗 [1984]『独禁法の経済学』日本経済新聞社.
- 三輪芳朗 [1990]『日本の企業と産業組織』東京大学出版会.
- 三輪芳朗 [1997]『規制緩和は悪夢ですか』東洋経済新報社.
- 三輪芳朗 [1998]『政府の能力』有斐閣.
- 三輪芳朗 [2003]『金融行政改革：「役所ばなれ」のすすめ』日本経済新聞社.
- 三輪芳朗 [2008a]『計画的戦争準備・軍需動員・経済統制：続「政府の能力」』有斐閣.
- 三輪芳朗 [2008b]「Health Economicsへの招待：二木立・田中滋・池上直己・西村周三・遠藤久夫編『講座 医療経済・政策学』の書評を中心に (1)(2)」『経済学論集』（東京大学），第74巻第3号，56-102頁，第4号，16-36頁.
- 三輪芳朗 [2010]「『貸し渋り』・『借り渋り』と『信用保証』：1998.10～2001.3の特別信用保証を中心に」『経済学論集』第76巻第2号，2-46頁，第3号，64-98頁.
- 三輪芳朗 [2011a]「中小企業の資金調達と金融機関の中小企業向け融資（中小企業金融）」『経済学論集』第77巻第1号，20-84頁.
- 三輪芳朗 [2011b]「『不良債権』『不良債権処理の遅れ』『追い貸し』と『失われた20年』：日本の経験からの教訓？」『経済学論集』第77巻第2号，2-60頁，第3号，130-46頁.
- 三輪芳朗 [2011c]「統計委員会基本計画部会第2ワーキンググループ参戦（あるいは探訪）記」『統計と日本経済』第1巻第1号.  
<http://www.cirje.e.u-tokyo.ac.jp/journal/20110107.pdf>
- 三輪芳朗 [2012]「“Bubble” or “Boom”？：『法人企業統計年報』個表を通じた、『失われた20年』研究準備のための1980年代後半期日本経済の検討」『経済学論集』第77巻第4号，50-97頁.
- 三輪芳朗 [2014a]「よりよい政策と研究を実現するための経済統計の改善に向けて：An Invitationあるいは『勧進帳』」CIRJE-J-256.
- 三輪芳朗 [2014b]「よりよい政策と研究を実現するための経済統計の改善に向けて：(2) 産業連関表，SNA（GDP）推計，GDPデフレーター，生産性指標」CIRJE-J-262.
- 三輪芳朗 [2014c]「よりよい政策と研究を実現するための経済統計の改善に向けて：(3) 産業連関表・SNA基準年次推計と医療・教育・政府活動分野」CIRJE-J-266.
- 三輪芳朗 [2015a]「よりよい政策と研究を実現するための経済統計の改善に向けて：(4) 93SNA, supply-use tables, productivity index, deflators, the public sectorなどを通じた国際比較」CIRJE-J-267

- 三輪芳朗 [2015b] 「よりよい政策と研究を実現するための経済統計の改善に向けて：(5) 診断と処方——5W1H, the statistical system, 半世紀後の鹿鳴館, 裸の王様」 CIRJE-J-268.
- 三輪芳朗 [2016] 「よりよい政策と研究を実現するための経済統計の改善に向けて：(6) Introduction and Guide」『大阪学院大学 経済論集』第29巻第1・2号, 95-281頁.
- 三輪芳朗・J. マーク・ラムザイヤー [2001] 『日本経済論の誤解——「系列」の呪縛からの解放』東洋経済新報社.
- 三輪芳朗・J. マーク・ラムザイヤー [2002] 『産業政策論の誤解——高度成長の真実』東洋経済新報社.
- 三輪芳朗・J. マーク・ラムザイヤー [2007] 『経済学の使い方：実証的日本経済論入門』日本評論社.
- 三輪芳朗・J. Mark Ramseyer [2000] 「政策金融と経済発展——戦前期日本興業銀行のケース」『経済学論集』第66巻第3号, 2-50頁.
- 三輪芳朗・J. Mark Ramseyer [2004a] 「経済規制の有効性——『傾斜生産』政策の神話」『経済学論集』第70巻第2号, 2-53頁, 第3号, 60-119頁.
- 三輪芳朗・J. Mark Ramseyer [2004b] 「競争政策の望ましい姿と役割——私的独占, 刑事罰, 公正取引委員会(上)(下)」『ジュリスト』1261号, 144-57頁, 1262号, 78-95頁.
- 三輪芳朗・J. Mark Ramseyer [2015a] 「2014改正会社法, 『コーポレートガバナンス・コード』と『社外取締役』」『大阪学院大学 経済論集』第28巻第2号, 15-140頁.
- Miwa, Yoshiro [2015] *Japan's Economic Planning and Mobilization in Wartime, 1930s-1940s: The Competence of the State*, New York: Cambridge University Press.
- Miwa, Yoshiro and J. Mark Ramseyer [2005] "Toward a Theory of Jurisdictional Competition: The Case of Japanese FTC," *Journal of Competition Law & Economics*, 1-2, pp.247-77.
- Miwa, Yoshiro and J. Mark Ramseyer [2006] *Fable of the Keiretsu: Urban Legends of the Japanese Economy*, University of the Chicago Press.
- 三輪芳朗・神田秀樹・柳川範之編 [1998] 『会社法の経済学』東京大学出版会.
- 三輪芳朗・西村清彦編 [1991] 『日本の流通』東京大学出版会.
- 西村清彦・三輪芳朗編 [1990] 『日本の株価・地価——価格形成のメカニズム』東京大学出版会.
- 大橋弘編 [2020] 『EBPMの経済学：エビデンスを重視した政策立案』東京大学出版会.
- Sims, Christopher A. [2010] "But Economics Is Not an Experimental Science", *Journal of Economic Perspectives*, 24-2, pp.59-68.
- Stigler, George J. and Claire Friedland [1962] "What Can Regulators Regulate? The case of Electricity," *The Journal of Law and Economics*, October.
- 統計改革推進会議 [2017] 『統計改革推進会議 最終取りまとめ 関連資料集』5月.  
[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/toukeikaikaku/pdf/saishu\\_honbun.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/toukeikaikaku/pdf/saishu_honbun.pdf)
- 土屋守章・三輪芳朗編 [1989] 『日本の中小企業』東京大学出版会.
- 〔大阪学院大学教授, 東京大学名誉教授〕