

日本における「エビデンスに基づく政策形成」の取組み

— 「EBPM 三本の矢」を中心に —

杉 谷 和 哉

1. はじめに

本論文は、EBPM (Evidence-based Policy Making、「エビデンスに基づく政策」) について、その概要を明らかにした上で、課題を析出することを目的としている。

一口に EBPM と言っても、その内実は多様であり、ランダム化比較試験を重視する考えもあれば、業績測定など従来の政策評価で用いられてきた手法の活用も見られ、内実は曖昧そのものでしかない。ただ、単純化の誹りを恐れず、あえて最大公約数をとるとすれば、EBPM とは、「政策決定者・実施者による専門知のより積極的な活用の必要性を強調し、そのことを通して政策の質の飛躍的向上に寄与しようとする、多様な理論枠組みと政策実務のガイドラインにあたえられた総称」だと言える (足立・杉谷 2020 : 80)。

日本においても 2010 年代に入ってから EBPM の本格的な取組みがスタートした。特に、統計法の一部改正や、官民データ活用基本法の成立といった動きが見られた 2018 年は、「EBPM 元年」と称されている (菊池 2018 : 2)。

ところが、こうした活況は同時に、EBPM をめぐる概念の混乱、取組みの整合性の欠如といった新たな問題を生み出している。この問題を受けて、本論文は、日本における EBPM の取組みがいかなるものであるかを素描し、その課題を明らかにすることを目的とする。このことにより、錯綜していると言っても過言ではない日本の EBPM の状況を整理し、今後の議論の進展に資することが目指される。

本論文の構成は次の通りである。まず、EBPM をめぐる議論について、その推進に携わってきた論者の議論と、それを批判する論者の主張を概観する。この検討を通じて、日本の EBPM が総じて曖昧な定義の下で推進されているのを確認する。しかし、これらの議論においては、具体的にどういった取組みが EBPM として推進されているのかが検討されていない。そこで、日本の EBPM の中心的な取組みである「EBPM 三本の矢」の内容をそれぞれ順に検討する。その上で、それらの取組みの課題を明らかにし、今後の方向性を示唆する。

2. EBPM の定義をめぐって①：推進側の主張

日本における EBPM 推進において、重要な役割を果たした人物に三輪芳朗がいる。三輪は、

1990年代後半の規制緩和論において活躍した経済学者である。その三輪がEBPM推進において中核的な役割を担うようになったのは、2016年8月に行政改革担当大臣に就任した山本幸三から、大臣補佐官に任命されたことに端を発する（三輪2020：66）。三輪によれば、山本は東京大学教養部時代の先輩後輩の関係にあたる（三輪が山本の一年先輩）。その関係は、三輪が大学に職を得て、山本が政治家の道を歩んでからも続いていた。

三輪はかねてから、日本の統計には欠陥があると主張しており、特に実質GDP統計には大きな問題があると考えていた。加えて、政府内部にも、データ等を用いた政策立案を志向する意識が希薄であり、実績もほとんどないことが問題だと指摘している（同上）。そこで、政策立案に活用する動きを活発化させることも同時に必要であるとされ、統計改革とEBPM推進は、「クルマの両輪」と位置づけられた（同上）。

EBPM推進のために三輪は、様々な会議に出席して官僚の意識変革に注力し、最終的に「EBPM推進委員会」と「統計改革推進会議」という二つの組織の立ち上げが実現している（杉谷2020：9-12）。

日本でのEBPM推進にあたって三輪は、様々な議論がなされたことを述懐する。そのうえで、「EBPMとは何か」という論点には立ち入らないことを表明したと言う（三輪2020：75）。三輪によれば、政策評価や行政事業レビューが既に実施されている中でEBPMが提起されたことに対して、「屋上屋を重ねる」との批判があった（同上：79）。しかし、後に見る「試行的検証」などをはじめとした実践が積み重なるにつれ、そういった批判は少なくなってきたとされる（同上：80）。

三輪のこのような戦略は、EBPMをめぐる原理や理念の議論を回避しつつ、とにもかくにも、実践を積み重ねていくことが最優先であるとの認識に基づいている。三輪は、「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」（同上：112）としており、反対されにくいスローガンを掲げ、政治プロセスの中で有効に活用しようとする思惑が見てとれる。また、「EBPM」以外の言葉を用い、それを新たに浸透させることは、労力の面から見ても現実的ではなかったとされている（同上：79）。

そこで三輪は、EBPMを次のように規定した。「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る。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組みとした」（同上：76）。

そして、EBPM推進の中で重要なツールとして提示されたのがロジックモデルであった。ロジックモデルの内実については後述するが、三輪は「経済分析さらに因果関係の分析などせず、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」（同上：82）であったと述べ、上記の目的を達するためのツールとして活用することを提言した。後述するように、

この三輪の動きは、行政事業レビューにおけるロジックモデルの活用というかたちで結実する。そのロジックモデルに関しても、定義について立ち入った説明はされていない（同上：83-84）。三輪のEBPM推進における一連のスタンスは、基本的な方針を示すも、その細部については深く言及せず、柔軟に現場に運用させることで、成功体験を積み重ねさせ、EBPMを根付かせる、というものである。その理由は、次の発言に集約されている。

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・観察事実を照らせば、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（同上：83）。

三輪自身、EBPMが単に、従来の制度を利用したり、ロジックモデルを活用したりするだけのものではないことは認識しており、その背景には高度な分析が必要とされていることも了解している。しかし、激しい抵抗が予想される状況の中で三輪は、個別事例における成功を積み重ね、徐々に「エピソード・ベース」の政策立案を脱し、「エビデンス・ベース」の取組みが広がっていくことを期待した。そのため、「そんなものはEBPMではない」といった類の議論に陥らないよう、「証拠の厳密性をどこまで求めるか？」との問いも極力避けるようにしたとされている（同上：80-84）¹⁾。

このように、三輪は政府内にEBPMを定着させることを試みる中で、明確にそれを定義することなく、ロジックモデルの活用のような、比較的簡単に導入できるツールの活用から始める戦略をとった。その背景には、彼自身が今まで経験してきた反発や抵抗があったと言う（同上：107；118）。結果として、政府文書内でもEBPMという用語は頻繁に見られるようになり、関連する研究論文も大量に発表されるようになった。三輪の方針は功を奏したと言える。

しかし、こういった方針に全く問題がないかと言えば、もちろんそうではない。以下では、こういったEBPMの方針に対して批判的な主張を概観する。

3. EBPMの定義をめぐって②：批判側の論理

行政学者の小西敦は、EBPM推進における三輪の方針を批判的に分析する中で、EBPMと政策評価を比較し、表1のように論点を整理している（小西2020）。

表1にあるように、既存の政策評価の取組みに比べ、EBPMは根拠法や手法が不明確である。小西はこの比較を通じた上で、三つの課題を指摘する。

表1 政策評価とEBPMの比較

	政策評価	EBPM
実施根拠	政策評価法	・『統計改革最終取りまとめ』 ・『経済財政運営と改革の基本方針2017』（骨太の方針）
目的	①効果的かつ効率的な行政の推進 ②国民への説明責任の徹底	①限られた資源の有効活用 ②国民により信頼される行政の展開
定義	①行政機関が、②その所掌に係る政策について、③適時に、④その政策効果を把握し、これを基礎として、⑤必要性、効率性又は有効性の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から、⑥自ら評価するとともに、⑦その評価の結果を当該政策に適切に反映させること（政策評価法第三条）	なし
主体	行政機関	「全ての政策関係者」
対象	内部管理事務を除く全ての「政策」「施策」「事業」	「行政機関の活動全て」
方式	・政策分析 ・プログラム評価	・標準的な方式は無い ・ロジックモデルの活用

（出所）小西（2020）の記述をもとに筆者作成

第一に、EBPMの対象が、「行政機関の活動全て」にあるとされている点である。小西は、このような方針は端的に言って実行不可能であるとする（同上：75）。これは、三輪がEBPM推進委員会で行った発言にもとづいた理解であるが、実際に三輪は先に挙げた論考でも、「EBPM推進の取組みの現場では、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」（三輪2020：118）と述べている。この方針には、精神論的な側面があったことを小西も認めているものの、後に見るように、実際にEBPMが対象としている政策は、ごくわずかのものをピックアップしたにすぎず、「活動全て」は対象となっていない。「活動全て」とするスローガンは、実態からかけ離れたものであるのは確かである。

第二に、定義が不明確であることから、実際にどれだけの政策がEBPMの名のもとに立案、推進されているかが確認できない点である（小西2020：75-76）。そこから小西は、日本のEBPMは同床異夢の様相を呈していると指摘している。小西のこれらの指摘は、三輪があえてEBPMを定義せずに推進することで一定の成果を得たことと表裏一体である。また、EBPMが定義されないままであることの問題は、政策評価との関係が曖昧であることとも関連している。三輪は、EBPM開始当初にあった「屋上屋を架す」との批判が最終的にはあまり見られなくなったと述べていたが、「抵抗」が無駄だと現場の官僚が認識したため、面従腹背の体をとっただけだとも考えられる。

行政学者の西出順郎は、政策の検証を行う様々な作業が幾重にも行われることにより、現場の

官僚のモチベーションが低下する可能性を指摘し、重複を解消する必要性があると喝破しているが、この指摘はEBPMにも当てはまると考えられる（西出 2020a : iv）。なお、西出は、唯一法令で定められておる政策評価に焦点を合わせて改善を図る必要性を指摘している。この指摘は重要であるため、最後にあらためて検討したい。

小西の指摘は、EBPMの問題点を明らかにしているが、EBPMを定義しないことにより、何がEBPMとして推進されているのかさえ把握できないとする指摘はやや言い過ぎである。後に見るように、行政事業レビューにおける試行的検証をはじめとして、具体的な施策や事業を対象として、EBPM推進が行われているからである。したがって、実際にEBPMとして推進されている取組みがいかなる性質なのか、といった点が、さしあたっては論じるべきテーマ、課題となるだろう。

第三に小西が指摘しているのは、三輪の議論において、合理性の限界への意識や対応が不明な点である（同上 : 76）。この点は、政策の合理性をどこまで追求できるのか、あるいは、追求すべきなのかといった、重要な論点に関わるが紙幅の都合上、本論文では検討しない。

小西のこれらの指摘は、「我が国のEBPMは、おそらく、各府省からの積み上げではなく、いわゆる『政治主導』によって、その推進が上から『強制』されていると考える。こうした推進においては、これまでの政策評価の制度設計やその運用の経験等が活用されていない」（同上 : 75）とする「私見」のもとでなされているが、正鵠を射たものであると言えよう。

ただし、三輪の議論もそれに対する小西の批判も、EBPMの名のもとにおいて具体的に何が行われているのかについて、詳細な検討にもとづいて行われているわけではない。小西論文は、政策評価との比較を通じてEBPMの特性を明らかにする目的であるから、そのような言及がないのは当然かもしれないが、EBPM推進の要であった三輪の総括に、そういった考察の跡が一切見られないのは、いささか奇妙である。三輪はEBPMを推進するにあたって、行政事業レビューやロジックモデルといった制度やツールを活用する方針を打ち出したが、それらの特性を果たしてどこまで理解していたのか、理解の共有を関係者と図ったのか不明であり、そういった議論はなされなかったと推察される。

EBPMを無理に定義すると、現場の混乱と反発を招き、推進が困難になるとする三輪の認識が妥当なものだとしても、代替的に用いるツールや手法の特性を十分に理解し、それが政策評価においてどのような位置づけを与えられているのか、といった点について、十分な吟味が必要な筈である。これがなされていないことが、今日のEBPMをめぐる議論と実態を、複雑で捉えがたいものになっていると言えないだろうか。

そこで次節からは、日本のEBPMにおける現状を概観し、その内実を明らかにする見取り図を提示する。

4. 日本における EBPM の現状

日本における EBPM は、統計改革と関連づけられて進められてきた。統計改革については、2015年に経済財政諮問会議において GDP 統計に関する整備についての問題提起が麻生太郎財務大臣から行われ、本格的に検討が始まったとされている（古矢 2017：78）。その後、統計委員会や内閣府、総務省も統計改革に向けて動き出し、2018年には統計法の一部改正が実現し、EBPM 推進に資するデータの利活用などに関する制度が整備されている（杉谷 2020：10-12）。

この統計改革の流れと並行して進められてきた具体的な取組みが、「EBPM 三本の矢」と呼ばれるものである。この言葉は、2017年の「EBPM 推進委員会」の会議の場で三輪の発言にあった表現であり²⁾、政府文書でたびたび用いられてきた。その中身は、「経済財政再生計画の点検・評価」、「政策評価」、「行政事業レビュー」の三つである³⁾。

一つ目は、より正確には、「経済・財政再生計画における重要業績評価指標（KPI）整備」である。具体的には、経済財政諮問会議事務局が所管する計画策定などに関する KPI 指標の整備である（小池・落 2020：16）。これは三本の矢のうち、統計改革と最も関連性が高いが、必ずしも統計指標の整備にとどまるものではない。代表的なものとしては、2017年度に二つの政策を対象に、研究プロジェクトが立ち上がったことが挙げられる。これらについては本格的な実証分

表2 「EBPM 三本の矢」の性質

	「第一の矢」	「第二の矢」	「第三の矢」
内容	経済・財政再生計画における重要業績評価指標(KPI)整備	政策評価	行政事業レビュー
政策体系における対象	政策（施策）	施策	事業
所管省庁	内閣府 (経済財政諮問会議)	総務省行政評価局	内閣官房行政改革推進本部事務局
具体的取組み及び手法	・統計整備 ・指標改善 ・共同研究	・共同研究 ・プログラム評価 (アウトカム評価/ インパクト評価)	・ロジックモデルの活用 ・簡易化されたセオリー評価/ プロセス評価 ・業績測定
目的	・財政健全化 ・「有効性」	・説明責任の遂行 ・「有効性」	・無駄の削減 (予算への反映) ・「必要性」/ 「有効性」/「効率性」
「エビデンス」とされているもの	・政策のインパクト ・KPI ・統計データ	・政策のインパクト ・統計データ	・政策のアウトカム ・業績指標

(出所) 小池・落 (2020)、落 (2020) の記述をもとに筆者作成

析も行われている（村上 2018）⁴⁾。

二つ目の「政策評価」に該当する総務省の実証的共同研究においては、インパクト評価の導入なども試みられている（木村 2019）。内容としては、準実験デザインを用いた政策のアウトカム把握や、統計分析などである⁵⁾。

これら二つにおいては、統計解析やパイロット実施による効果検証が行われているが、これに対して、三つ目の「行政事業レビューにおける EBPM の推進」は、既存の制度に EBPM の取組みを後から付け加えたものであるため、厳密な効果測定や実証研究などは行われていない。

行政事業レビューにおける EBPM の推進は、2017 年度から「試行的検証」と題して開始されており、対象となった事業に対して、ロジックモデルによる検討と吟味を加えるかたちで行われている（小池・落 2020：57）。

行政事業レビューが EBPM と関連付けられたきっかけは、2014 年の経済財政諮問会議が提出した、いわゆる「骨太の方針」において、「データの定量的な指標の更なる活用を通じ、客観性の視点を強化する」と述べられた際に行政事業レビューについて触れられたこと端を発する（経済財政諮問会議 2014：31）。その後、EBPM 推進のための手法として行政事業レビューは重要な位置づけを与えられ「試行的検証」に至ることになる。これら三本の矢の内容をまとめたのが表 2 である。それぞれ所管する省庁や、用いられている評価手法、具体的な取組み内容まで、多くの点が異なっていることが分かる。

それぞれの関係や役割分担に関しては、「政策体系」に沿った区別がなされている。すなわち、経済関連の KPI 整備が「政策」を、総務省行政評価局の政策評価では「施策」を、行政事業レビューは「事業」を、それぞれ対象としているとされる（小池・落 2020：16）。ただし、「三本の矢」の場合には、対象が幅広いため、相互に関係のあるものばかりが取り上げられる訳では無い。たとえば、行政事業レビューで取り上げられている「事業」は、必ずしも「政策」において推進されている指標の改善と結びついたものばかりではないのである。これを踏まえ、以下では「EBPM 三本の矢」について詳細にその内容を検討する。

5. 「第一の矢」と「第二の矢」の取組み

「第一の矢」と「第二の矢」ではそれぞれ、実証研究をはじめとした取組みが行われており、EBPM が関心とするところの政策の「有効性」に主たるフォーカスを当てている⁶⁾。

もっとも、「第一の矢」においても、全ての取組みで高度な実証研究が行われているわけではない。図 1 は、「EBPM 第一の矢」の取組みが根拠としている「経済・財政再生計画」の工程表であるが、実に様々な政策がその対象となっていることが分かる。この中で実証研究の事例として取り上げられることが多いのが、「文教・科学技術」分野における「少子化の進展を踏まえた予算の効率化と教育の質の向上」である。

図 2 は、「少子化の進展を踏まえた予算の効率化と教育の質の向上」における KPI 設定及び政

策目標を図式化したものである。ここに掲げられている政策は、KPIを二つの階層「第一階層」と「第二階層」に分け、前者では具体的でミクロレベルの指標が設定され、後者では、政策目標により近い指標が設定されている。基本的にその他の政策でも同じ枠組みで整理、推進が図られている。

図3の「教育政策の実証研究」は、2016年から着手され、2020年度まで継続して調査・分析が行われるものである。この図にあるように、教員の働き方改革や、少人数学級の導入など、多様な分野で実証研究を参照することで政策策定を行うことが示されている。外部有識者も入れた会議を経て行われているほか、実施主体として国立教育政策研究所をはじめとして、大阪大学や鳴門教育大学などの研究者が関わっているほか、民間企業も協力にあたっている。

具体的な研究内容としては、「学級規模等の影響・効果」の検証として、国立教育政策研究所や、大阪大学などの研究者らの協力を得て、各自治体が行っている学力調査内容の収集や分析が行われている。その他にも、「教員の勤務実態の実証分析」も行われている。これは、株式会社リベルタス・コンサルティングが中心となり、研究者との協力体制を構築した上で実施されている。小学校400校、中学校400校を無作為抽出し、勤務するフルタイムの教員にアンケートを実施し、解析を実施していることなどが挙げられる⁷⁾。量的研究だけでなく、質的研究も活用してエビデンスを導出しようとしているのが特徴的である。

これは本格的なEBPMの事例として特筆に値する。政策の「効率性」だけでなく、「有効性」を研究によって明らかにする試みは、EBPMの優良事例であるときえ言えるだろう。ただ、こういった本格的な実証研究が伴っている事例は稀であり、ほとんどの事例ではKPIの整備を通じた目標管理型評価が行われている。

これに対して、「EBPM第二の矢」は、総務省が所管する政策評価の中で行われている。総務省行政評価局は、「第一の矢」と同様の方針で「第二の矢」を推進している。すなわち、いくつかのリーディングケースを選定し、そこにおいてEBPMを推進する方針である。

2020年度の総務省資料、『実証的共同研究の成果と今後の取組について』は、望ましい政策立案、望ましい政策実施、望ましい政策評価・改善について、次のように説明している。

望ましい政策立案とは、「政策目的達成のため、解決すべき課題をデータ等のエビデンスを用いて的確に把握している」ことと、「当該課題の解決に向け、論理的考察とエビデンスに基づいて適切な手段を取捨選択している」ことの二つの条件を満たすものとしている（総務省2020：2）。

続いて、望ましい政策実施とは、「実施されている政策の状況をモニタリングし、エビデンスを用いた適切な進捗管理を行っている」ことと、「ICT等を活用して、社会の変化を速やかに捉え、政策に反映させている。効率的で信頼性の高いデータ収集及び分析を行っている」ことの二つの条件をクリアするものと規定している（同上）。

最後に、「実施及び評価段階で収集したエビデンスを基にしつつ、可能な限り外部要因等を排除するなどして得られた、より頑健なエビデンスも踏まえて評価を行うことで、解決すべき課題に向け、より適切な手段の選択を行うなど、政策の精度を高める取組を行っている」と定められ

新経済・財政再生計画 改革工程表 2019- 概要-

改革工程表は、新経済・財政再生計画に掲げられた主要分野ごとの重要課題への対応とKPI、それぞれの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すもの。本年改定においては、(1)改革工程表2018に盛り込まれた各施策の推進状況を点検・評価、(2)「経済財政運営と改革の基本方針2019」(令和元年6月21日閣議決定)に新たに盛り込まれた施策の改革工程を具体化。

【主要分野毎の改革の主な取組】

※青字は骨太方針2019等をつけて新たに記載された事項

社会保障

- 予防・健康づくりの推進**
- 糖尿病等の生活習慣病や慢性腎臓病の予防の推進
先進・優良事例の模倣期に加え、40～50歳代の特定健診・がん検診受診率の向上に向け、負荷の多い健診に向けた健診内容の見直し・簡素化等。
 - 認知症予防の推進及び認知症の容態に応じた医療・介護等の提供
認知症の予防・治療期間に資するデータベースの構築と活用。
 - P H R推進を通じた健診・検診情報の予防への分析・活用
P H R推進に向けた2020年度までの工程化と健診・検診情報の標準化。
 - 保険者努力支援制度のインセンティブの一層の活用
保険者努力支援制度の評価指標における成果指標の拡大やマイナス点の観点によるメリハリの強化。
- 多様な就労・社会参加**
- 勤労者皆保険制度(被用者保険の更なる適用拡大)の実現を目指した検討
50人超規模の企業まで被用者保険の適用範囲を拡大すること等について、必要な法制上の措置を講ずる。
 - 高齢期における職業生活の多様化に応じた公的年金制度の整備
60歳から70歳まで自分で選択可能なとなっている年金受給開始の時期の上限を75歳に引き上げること等について、必要な法制上の措置を講ずる。
- 医療・福祉サービス改革**
- 地域医療構想の実現
2025年における地域医療構想の実現に向け、民間医療機関も含めた全ての医療機関等について、対応方針の策定・見直しを改めて求めるとともに、地域医療調整調査会議における議論を促す。
 - 国保財政の健全化に向け、受益と負担の見える化を推進
法定外納入等の解消に向けた計画策定の推進と内容の公表(見える化)を実施するとともに、都道府県内保険料水準の統一など受益と負担の見える化の先進・優良事例の全国展開。
 - データヘルス改革の推進
「保健医療データプラットフォーム」の2020年度本格運用開始を目指し取り組み、保健医療情報を全国の医療機関等で誰でも使える仕組みを段階的に構築。
- 給付と負担の見直し**
- 同世代が後期高齢者入りするまでに、後期高齢者の窓口負担について検討
全世代型社会保障検討会議の中間報告において示された方向性に基づき最終報告に向けて検討を進め、遅くとも2022年度初までに改革を実施できるよう、2020年度までに成果を得て、速やかに必要な法制上の措置を講ずる。
※このほか、経済・財政再生計画の改革工程表の全44項目について、骨太2020等を踏まえ、改革工程表を整理する前記記載。

地方行財政改革

- 持続可能な地方行財政基盤の構築**
- 公営企業の抜本的な改革等の推進
経営戦略の策定、経営比較分析等の拡充を推進するほか、新たなロードマップに基づき人口3万人未満の市町村に対する公営企業会計の適用促進を明記。
 - 広域化・共同化の推進
水道法改正を踏まえ水道広域化推進プランの各都道府県における策定について明記。広域連携事業に対する地方自治体協力を拡充。
 - 補助金の自由度を高める
地方自治体間協働交付金・公立学校施設運営補助の改訂を明記。内閣府地方分権改革推進室が自治体の改訂提案を積極的に募集し対応。
- 個性と活力ある地域経済の再生**
- 地方創生推進交付金の効果向上
KPIの実績見込み等を審査の上、効果的な事業を採択。地方公共団体における取組の横断体制を整備し、先駆的な取組を全面展開。
これらのほか、2020年度からの第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略に沿って、地方創生を更に推進。

次世代型行政サービスの早期実現

- 政府全体のデジタル・ガバメントの推進**
- マイナンバー制度の利活用の促進
2020年度中のマイナンバーによる消費生活化策等を踏まえ、マイナンバーカードの普及促進策を実施(2022年度末までにほとんどの住民の保有を想定)。
- 国・地方一体での業務プロセス・情報システムの標準化・共有化**
- 自治体の情報システムの標準化
現行自治体ごとに異なっている様々な認識分野(住民基本台帳・地方税・社会保障)の情報システムを全国で標準化し、地方自治体の利用するシステムのクラウド化の推進が拡大を図る(法制上の措置も検討)。
このため、2022年度までに市町村が情報システムを構築しているほとんどの政策分野について、全国標準的な仕様を完成させることを目指す。
- 地方自治体のデジタル化・クラウド化の展開**
- 自治体行政のデジタルトランスフォーメーションの実現
2020年度に、AI・ICT化、クラウド化等を抜本的に進める施策を策定。
- 行政と民間の連携によるプラットフォーム型ビジネスの育成**
- 地方自治体が保有するデータ活用
個人情報保護条例等の法による一元化を含めた地方自治体の個人情報保護制度に関する議論を実施。地方自治体の保有するデータ活用方針の考え方を2019年度内に整理。

社会資本整備等

- 公共投資における重点化・効率化と担い手確保**
- インフラデータの有効活用
2022年度末までに国・自治体・民間が保有する国土・経済活動・自然現象に関するデータを連携したプラットフォームを構築し、都市や地域の課題解決に活用。
 - 公的ストックの適正化
2020年度末までの個別設備計画の策定に向け、進捗に遅れがみられる施設については、その要因を踏まえた具体的な対応策を強化。
- PPP/PFIの推進**
- PPP/PFI推進アクションプランに基づき、上下水道や空港等の分野において、PPP/PFIの導入を推進するとともに、地域プラットフォーム協定制度等の新たな取組により地方自治体への支援を強化し、PPP/PFIを更に活用。
- 新しい時代に対応したまちづくり**
- スマートシティ
スマートシティの創出と全国展開に向け、関係府省庁により構成されるスマートシティタスクフォースを通じて、モデル事業の実施とその成果の把握・共有・キャッチアップの開催、大学等と連携した人材の育成・確保、国際協力・国際連携、制度・運用上の課題の整理・検討とそれを踏まえた必要な措置等の取組を推進。
 - コンパクト・プラス・ネットワーク
立地適正化は地域の制約改善や地域公共交通連携計画に係る法改正により、コンパクト・プラス・ネットワークの取組を更に推進。

文教・科学技術

- 少子化の進展を踏まえた予算の効率化と教育の質の向上**
- 学校における外部人材等の活用
多様な外部人材等の活用により、教員の負担軽減、学校教育活動の充実を図る。
 - 教育の開放化
学校にIT環境整備の抜本的充実を図るとともに、外部人材の活用を含む指導体制の充実、デジタル教科書・教材の充実や活用等ソフト面での取組を推進。
 - 国立大学法人運営費交付金の戦略的な配分等
成果に係る客観・共通指標(外部資金獲得実績等)に基づき配分。
- イノベーション創出による歳出効率化等**
- 官民を挙げてSDGs等の社会的課題解決等に資する研究開発を推進
・戦略的イノベーション創造プログラム(SIP):2021年度、2022年度のマッチングファンド率50%(一定の条件を満たすもの。)
・官民研究開発投資拡大プログラム(PRISM):民間資金の受入を国費の約1/4以上
 - 経済財政諮問会議との連携強化により、科学技術基本計画の着実な推進を図り、世界最高水準の「イノベーション国家創造」を目指す
・ムーンショット型研究開発制度の創設・推進
・若手研究者への支援の重点化等により、大学等における人的資本を向上
・科学技術・イノベーションの担い手の育成
・産学官連携の活性化に向けた大学・研究開発法人の出発機能の拡大等
- 官民一体となったスポーツ・文化の振興**

図1 「新経済・財政再生計画の取組み一覧」

(出所) 経済・財政一体改革推進委員会(2019b:3)より抜粋

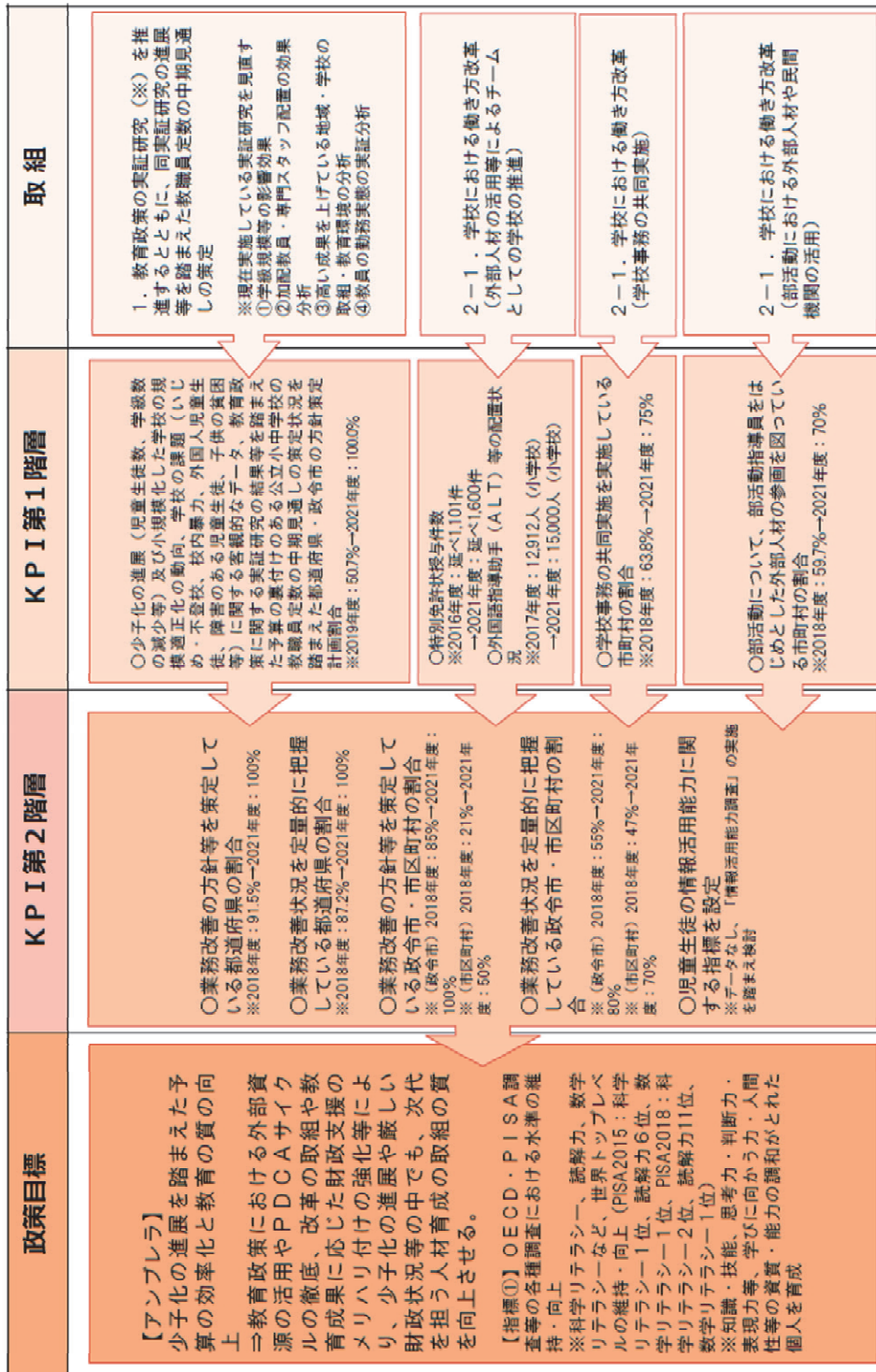


図2 「少子化の進展を踏まえた予算の効率化と教育の質の向上」

（出所）経済・財政一体改革推進委員会（2019a）より抜粋

教育政策に関する実証研究

研究内容

※2016年9月時点

- ◆ 自治体の協力を得つつ、国立教育政策研究所や外部の研究者・有識者により実証研究を実施。
- ◆ 関連施策の費用と効果について把握・分析。

参考資料

研究テーマ	実施主体	研究内容
学級規模等の影響・効果 (学力、非認知能力等)	国立教育政策研究所 (協力先) 埼玉県、大阪府箕面市等	<ul style="list-style-type: none"> ● 学級規模等が児童生徒の資質・能力に与える影響調査 ● 自治体独自の学力や学習状況の調査（パネル）等の結果を活用し、学級規模や指導方法等が学力や学習態度の向上等に与える複数年間にわたる影響を検証。 ● 2・9年度調査から、質問紙調査に項目を追加し、学級規模や指導方法等が非認知能力（コミュニケーション能力、社会性等）の伸び等に与える影響も検証。 ● 学級規模が授業中のフィードバックに及ぼす影響の計測による実験調査 ● 学力に影響を与える教師-児童間の相互交渉の一形態である、授業中の教師から児童生徒へのフィードバックについて、学級規模による実施状況の違いを明らかにする。
加配教員・専門スタッフ配置の効果分析	国立教育政策研究所等 (協力先) 北海道：6程度 市町村：15程度	<ul style="list-style-type: none"> ● 加配定数や専門スタッフの配置の教育的効果の分析 ● 加配定数や専門スタッフの配置が不登校児童生徒に対する取組に及ぼす効果を分析する。 ● 障害のある児童生徒や外国人児童生徒に関する必要な取組についての調査
高い成果を上げている地域・学校の取組・教育環境の分析	大阪大学 (協力先) 北海道、大阪府 (及び道内・府内の市町村)	<ul style="list-style-type: none"> ● 学習指導の実践事例についての調査 ● 学力調査データと自治体の教員加配の状況等に関する追加調査を組み合わせ、「配置校」と「非配置校」との比較等により、加配教員の配置等による少人数・教員数・習熟度別少人数指導の採用等の措置がどのような教育効果に結びついているのかを統計的に検証する。 ● さらに、調査対象校において、教員間、あるいは教員と専門スタッフ、地域人材等との間の協働や組織的工夫が行われ、いかなる成果に結びついているかについて訪問調査により事例分析を行う。
教員の勤務実態の実証分析	<教員実態調査・労働負荷> 株式会社リベルタス・コンサルディング/東北大学・筑波大学 <ICT> 鳴門教育大学 (協力先) 北海道、北海道江別市	<ul style="list-style-type: none"> ● 教員実態調査 ● 教員の総勤務時間数（平成18年調査との経年比較等）に加えて、教員の事務業務が効率化され、児童生徒に対する指導の時間を確保できているかなど、勤務の質・内容も把握・分析する。そのため、教員や専門スタッフの配置やICTの整備状況、学校が抱える課題等との関係について分析を行う。 ● 教職の労働負荷について他職種と比較 ● 異なる労働負荷だけでなく、教職の特性から来るストレスの強度など労働負荷について他職種との比較や教員の担当業務ごとの違いなどを分析。 ● ICTを活用した業務改善についての調査 ● 校務支援システムの導入等のICTの活用により、業務の改善や教育活動の質の向上に及ぼす効果について実証的な調査研究を行う。

◆ 研究内容については、各研究の結果や政策課題の状況等に応じて、修正や追加を検討。

図3 「教育政策に関する実証研究」

(出所) 内閣府 (2016) より抜粋

ている（同上）。

そして、これらを通じたねらいは、「行政評価局が各府省の政策プロセスにおける種々の疑問に寄り添い、EBPM というツールを入口にして共に調査・研究を行うことで、上記の望ましい政策プロセスの営みの浸透・定着を図る」こととされている（同上）。以上の定義のもと、実証的共同研究を行うことにより、「第二の矢」として、政策評価を通じてEBPMを根付かせることが企図されている。具体的な手法としては、いくつかのリーディングケースについて、実験的に研究を行うという、「第一の矢」と同様の手法がとられている。

制度的な位置づけが曖昧で推進主体も不明確な「第一の矢」と比べ、「第二の矢」は総務省が主体的に取組みの中心を担っていることに大きな特徴がある。総務省が運営するサイト、「マイ広報紙」では、「各府省担当者の政策の疑問に答える」と題して、担当者からの疑問や質問を受け付けた上で、EBPM推進のための助言を行う取組みを紹介している⁸⁾。このサイト内では、EBPMの実践を「頭で考える学問というよりも、体で覚える技能に近い」との考え方が披歴されている。不完全なかたちであっても実践を積み重ねることで、各府省の担当者の意識を変えていくことがEBPMの定着に資するとの発想がこの背景にある。

この考えのもとで推進されている実証的共同研究にはどのようなものがあるだろうか。図4は、政策評価において行われている研究の一覧である。それぞれ、管轄している部局が異なり、多様な政策分野において研究が行われていることが分かる。これらのうち、以下では、先進的な技術導入を図ったIoT事業の取組みを概観する。

「IoTサービス創出支援事業」に関する、2018年度の研究成果について、委託先のコミカミノルタジャパンが企業HP上で公開している。それが図5である。この事業は、千葉県御宿町と協力し、離岸流による水難事故防止のため、海岸線に設置したカメラ画像から、離岸流の発生場所を検知し、海岸を利用する人々のスマートフォンにその情報を提供し、注意を促すというものである。また、離岸流に人が立ち入っていた場合にもライフセーバーへその情報が迅速に通知されるシステムが導入された。

この事業の結果は、『成果報告書』によれば次のように報告されている。まず、KPIとして設定されている四つの項目、「水難事故の防止」、「救助時間の短縮」、「観光客数の維持」、「離岸流への人立入の検知」については、いずれも当初の目標を達成したとされる（コミカミノルタジャパン2019）。結果として、本事業は成功したと位置づけられ、今後はその他の海岸についても導入を図るべく、引き続き、調査が継続されることとなっている。

これらの取組みを展開しているEBPM第一の矢と第二の矢の特徴は次のようにまとめられる。

一つ目の特徴は、複数のモデルケースを選定して、共同研究を実施することで、KPI改善（第一の矢）や、政策のインパクトの把握などを行おうとしている（第二の矢）点である。これは、後に見る「第三の矢」と通ずるものがあるが、結局のところ、「全ての政策でEBPMを実施する」のは不可能であり、リーディングケースを選定し、それらにおいてEBPMを試行的に実践していくのが現実的なのである。

これまでの実証的共同研究（実績）

「統計改革推進会議最終取りまとめ」（平成29年5月19日統計改革推進会議決定）

EBPMのリーディングケースの提示を目指し総務省行政評価局、関係府省及び学識経験者による政策効果の把握・分析手法の実証的共同研究を実施。

<これまでの実証的共同研究のテーマ>

○平成30年度（予算額8,500万円）：

- ① IoTサービス創出支援事業（総務省）
- ② 女性活躍推進（内閣府、厚生労働省）
- ③ 競争政策における広報（公正取引委員会）
- ④ 訪日インバウンド施策（観光庁、内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局）

○令和元年度（予算額8,700万円）：

- ① 競争政策における広報【継続】（公正取引委員会）
- ② 地方公共団体の行動変容につながる効果的な普及啓発手法（環境省）
- ③ 財政教育プログラム（財務省）

図4 「これまでの実証的共同研究」

（出所）総務省（2020：3）より抜粋

二つ目の特徴は、「第一の矢」と「第二の矢」の役割分担についてである。これまで見てきた通り、「第一の矢」はKPIの改善が中心に掲げられている点が異なるとはいえ、共同研究を実施している点については「第二の矢」と似通っている。それぞれ、「第一の矢」が「政策」を、「第二の矢」が「施策」を扱うことになっているが、それらは単に制度的な要因によって定められているに過ぎない⁹⁾。

政策評価制度が「施策」を担当するのに対して、「政策」を評価する公式の制度や枠組みについては、省庁をまたいでまとめて行うものが存在していない。このため、「第一の矢」は「政策」レベルでのEBPM推進のために、既存の制度を利用せず、いくつかのモデルケースを対象にして取組みを推進するかたちをとっている。ただ、「三本の矢」全体で見ても、相互の連携や関係性をめぐる議論は希薄であり、評価結果が政策へ反映されているかどうかとも定かではない。政策評価制度を活用すると謳われている「第二の矢」においても、実証的共同研究が政策評価にどのように活用されているかは判然としていないのが現状である。

元来、日本における公共部門の評価は多様であり、重層的だとされてきた（橋本2017：17-22）。政策評価についても、かねてより相次ぐ評価の機能強化の取組みが、かえって混乱とアカウントビリティの低下を招くことが指摘されている（山谷2012：153-155）。特に、「第一の

コニカミノルタジャパン株式会社 離岸流立入検知による水難事故防止と安心・安全な海洋レジャーの町の実現

提案者	千葉県御宿町、中央大学、日本ライフセービング協会、コニカミノルタジャパン株式会社
対象分野	防災
実施地域	千葉県御宿町 中央海水浴場
事業概要	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 日本の海岸線における水難事故の約6割が離岸流によるものであり、この危険性の認識と離岸流への立入監視が水難事故防止への課題となっている。特に外海に面する海岸(本事業対象の千葉県御宿海岸等)では、離岸流の発生確率が高い。 ▶ 本事業では、海岸線に設置したIoT機器(カメラ画像)から離岸流発生場所を自動検知して、海岸利用者(以下遊泳客)のスマートフォン等に提供すると共に、離岸流発生場所への遊泳客の立入を検知し、遊泳客の安全を守る監視救助者(以下ライフセーバー)のウェアラブル端末にリアルタイムで通知して迅速な救助につなげることで、安心・安全な海辺空間を構築する。

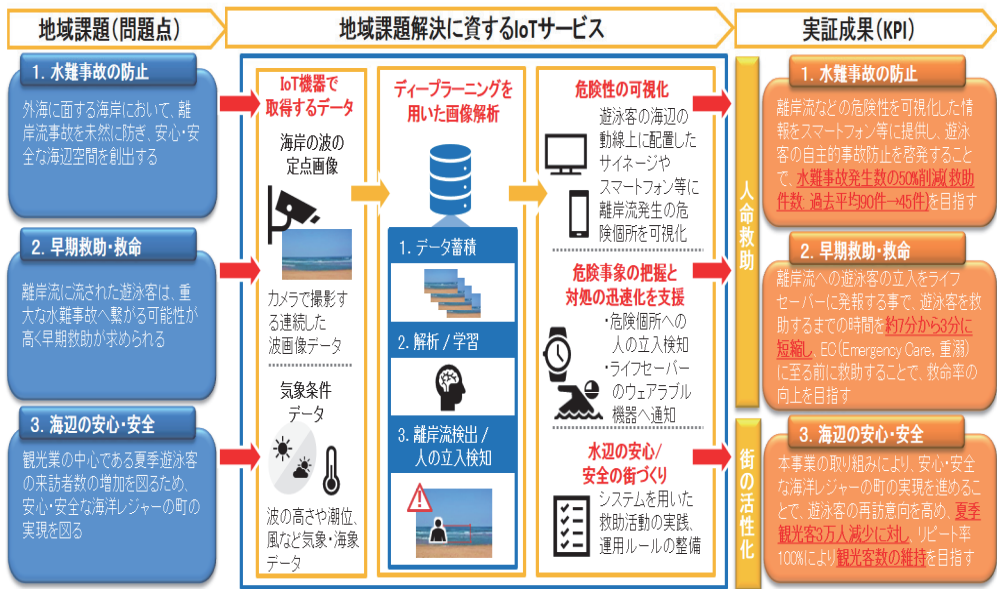


図5 離岸流立入検知による水難事故防止と安心・安全な海洋レジャー町の実現

(出所) コミカミノルタ HP より抜粋

(<https://businesssolution.konicaminolta.jp/business/products/mobotix/news-press/2019/soumu-iot-result-report/index.html>)

矢」として推進されている KPI 改善は、既存の政策評価の取組みといかなる違いがあるのかといった点について、検討と整理が必要であろう。

6. 「EBPM 第三の矢」の検討

「EBPM 第三の矢」である行政事業レビューにおいては、ロジックモデルを活用することによって、事業が想定している論理構造に妥当性があるかどうかを確認する。言うなれば、事業が想定する因果関係、セオリーが正しいかどうかを吟味するのである (Roysse, et.al, 2016:

122-125)。これは、プログラム評価では「セオリー評価」と呼ばれているものに該当する。

また、行政事業レビューにおいては、レビューシートを用いて事業の予算の執行率や、事業の進捗具合についても検討を加える。これは、プログラム評価においては「プロセス評価」と呼ばれるものである（安田・渡辺 2008：73-76）。

「セオリー評価」も「プロセス評価」も、いずれも本格的に実施するには、膨大な手間と時間がかかる。たとえば、ある事業のセオリーが正しいかどうかを吟味するためには、統計情報をはじめとしたデータの裏付けがなければならない。また、事業のプロセスが想定通りに進行しているかについては、事業に携わるアクターへのインタビュー等も実施する必要がある（Bamberger, et al, 2012: 307-310）。行政事業レビューにおいては、これらはいずれも必須とされていないため、いわば、「簡易化された」かたちでのセオリー評価、プロセス評価が実施されていると見ることができる。

行政事業レビューでもう一つ特徴的なのは、業績測定が中心に行われている点である。そもそも、ロジックモデルもまた、定量的なアウトカムを設定して可視化するため、業績測定と相性がいいとされている（McDavid, et al, 2019: 33）。行政事業レビューにおいては、投入された資源に対して、得られた成果がどの程度のものであったかを検討することで、事業の効率性を吟味している。

ここで指摘しておくべきなのは、行政事業レビューが複数の目的を追求している点である。2013年の閣議決定においては、2013年の閣議決定において、行政事業レビューの目的は次のように規定されている。「行政事業レビュー（中略）を実施することにより、各府省庁が所掌する事業のより効果的かつ効率的な実施並びに国の行政に関する国民への説明責任及び透明性の確保を図り、もって国民に信頼される質の高い行政の実現を図るものとする」¹⁰⁾。ここには、事業の「有効性」だけでなく「効率性」をも検討の対象としているのが明記されている。

行政事業レビューに課せられている目標とは裏腹に、「有効性」と「効率性」を同時に追求することは実際には難しい。プログラム評価においても、効率性を追求しすぎると有効性が損なわれるおそれがあるため、効率性の検討は最後になされるべきだと指摘されている（南島 2018：206）。理想的には「必要性」の有無を検討し、その上で「有効性」に注目した評価を行い、最後に「効率性」が検討されるべきなのであり、EBPMの観点から言っても、優先して検討されるべきは「有効性」である。

ところが、行政事業レビューは、この「有効性」を検討する上で限界がある。なぜなら、「セオリー評価」も「プロセス評価」も、いずれも政策の「有効性」を評価する手法であるが、これらは行政事業レビューにおいては、簡易的に実施されているに過ぎないからである。では、実際に「第三の矢」はどのように運用されているのだろうか。

2019年度の行政事業レビューで、農林水産省、国土交通省、経済産業省、文部科学省、厚生労働省の五つの省から、合計26事業を対象とし、ロジックモデルを用いた上で、EBPMの観点から検証が行われた¹¹⁾。

3. ロジックモデル（事業名：研究開発型スタートアップ支援事業）

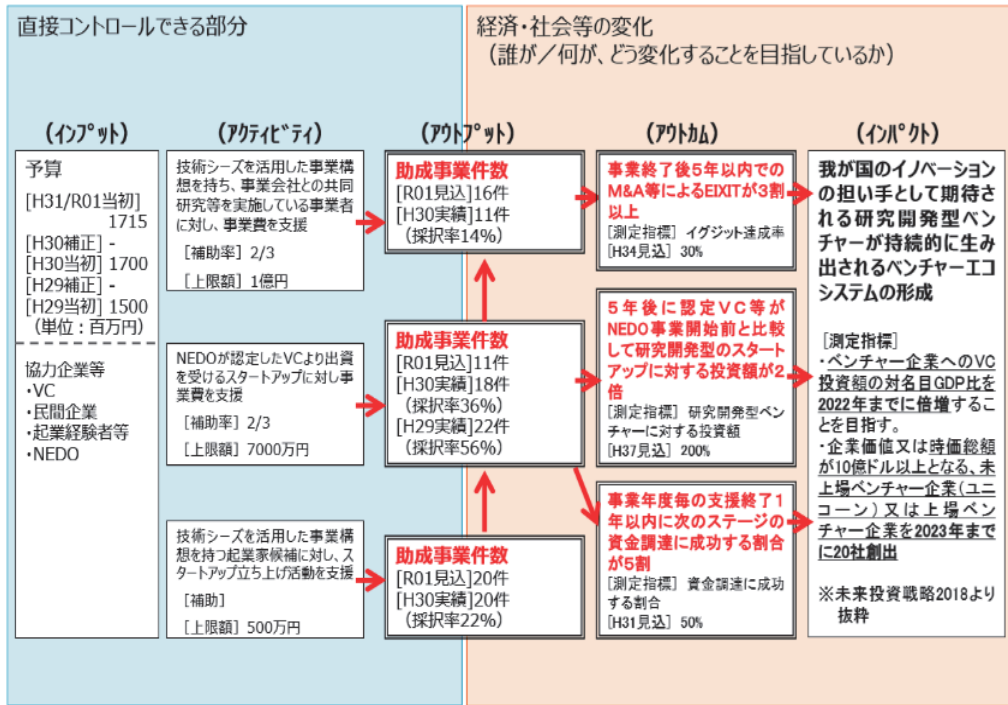


図6 研究開発型スタートアップ資源事業のロジックモデル

(出所) 国土交通省 令和元年度行政事業レビュー 公開プロセス HP、公開資料より抜粋)
https://www.meti.go.jp/information_2/publicoffer/review2019/kokai/s1.pdf

図6は、そのうちの一つ、経済産業省の事業である「研究開発型スタートアップ支援事業」において作成されているロジックモデルである。なお、経済産業省は2018年度の行政事業レビューの時点から、公開プロセスの対象となっている全ての事業においてEBPMの試行的検証を実施しているなど、他省と比してもEBPMに積極的である。

当該事業の概要は「我が国では研究開発型のスタートアップの創出・発展が不十分な状態であることから、このような状態を解決するため、将来的にJ-Startup対象企業に選出されるような、急成長の可能性を秘めた研究開発型スタートアップに対し、その事業段階に応じた支援を行うことにより、我が国に次々とスタートアップが創出・発展していくための仕組み構築を図る」¹²⁾とされている。

本事業のレビュー結果は、「現状通り」が2名、「事業内容の一部改善」が4名となっている。概ね肯定的な結果となっているが、アウトプットとアウトカムについて、助成事業件数と、スタートアップに対する投資額の倍増に関係があるのかどうかといった点や、米国のベンチャーエコシステムの運営が日本において適合的かどうかといった疑問が投げかけられている¹³⁾。また、インプットの段階でいかなるシーズに投資をすべきかを判断する「目利き」の問題も指摘されて

おり、適切な資源の投入対象をどうやって同定するかといった論点も提示されている¹⁴⁾。レビューにおいては、様々な論点が扱われているが、示唆的なものとして、海外における取組みをそのまま日本にも応用できるか否か、との問題提起が挙げられる。これは、EBPMにおいても論じられる「ここでうまくいった政策が、あそこでもうまくいくか」の問いにも通ずる (Carwright and Hardie, 2012: 54-55)。

この論点は、政策のコンテキストに関わるものである。政策のコンテキストには多様なものが含まれるが、その要点は、政策が実施される社会状況や制度などの多様性を踏まえなければ、政策の中身だけを見ても、その成功要因は分からない、ということにある (佐野 2018)。

政策のコンテキストを網羅的に把握することにはかなりの困難が伴う。この問題に対処するためには、プログラム評価のような、より体系的な評価を行う必要がある。コンテキストの把握や解明を行うことは、現状の行政事業レビューの立て付けと運営ではまず不可能であり、ロジックモデルでもこの点を明らかにするのは難しい (Besharov and Call, 2017)。

行政事業レビューはそもそも、民主党政権が開始した「事業仕分け」を起源にもつ制度であり、EBPM はいわば後付け的に機能として付け加えられたものである (西山 2019 : 147-149)。このため、本来的に行政事業レビューには、政策の因果関係を厳密に検証する機能は備わっておらず、「有効性」の正確な把握には限界がある。この点で、「EBPM 第三の矢」は、「第一の矢」と「第二の矢」とはその性質を異にするものだと言える。

7. 日本における EBPM の今後に向けて

「EBPM 三本の矢」について、その課題及び特徴をまとめると次の三点に集約できる。

第一に言えるのが、「EBPM 三本の矢」を推進する上において、制度やツールの特徴及び特性に関する吟味や検討がほとんどなされておらず、導入後もなされていないことである。これは、EBPM を定義すべきか否かという、三輪と小西のそれぞれの立論にも関わる。ありていに言えば、EBPM が厳密に定義されてようがされていまいが、それはさほど大きな問題ではない。なぜなら、EBPM のという名前で既に省庁で推進されている取組みが事実として存在しているからである。むしろ重要なのは、それらの取組みがいかなる特徴を持っているのかを踏まえて検討することにある。

第二に指摘できるのが、EBPM をめぐる実践において、個々の取組みの関係や役割分担が不明確な点である。たとえば、「第二の矢」である政策評価と「第三の矢」である行政事業レビューとの関係及び役割分担は不明確であり、「上辺だけの連携」にとどまっている (西出 2020a : 172)。それらの制度とは無関係に推進されている「第一の矢」ともなれば、その非整合性は言うまでもないことだろう。

こういった状況を整理しないまま、それらを「EBPM 三本の矢」として新しい概念で包括できているかのように取り扱うのは適切ではない上、実態からも乖離している。これらの点は、行

政学や政策評価論で論じられてきたことであったが、制度設計において踏まえられた形跡はほとんどない。日本のEBPMの議論においては、これまでの政策評価の取組みや行政学の蓄積、公共政策学の知見といった、関連する研究分野への理解が欠落しているとする、先に挙げた小西の指摘は、この点から見ても極めて妥当である（小西2020：75-76）。

第三に指摘できるのは、「EBPM 三本の矢」全体を通じて、政策担当者らの教育・啓蒙的な効果への期待が掲げられている点である。「EBPM 第二の矢」を所管する総務省の関連文書において顕著なように、日本におけるEBPMは政策のインパクトを精緻に把握するというよりは、成功体験を蓄積することで政策アクターの意識を改革することに重きがおかれている。この傾向を受けて、行政学者の田中啓は日本のEBPMを「霞ヶ関改革運動」の一環だと称しているが、的確な表現だと言えるだろう（田中2020）。

このような認識は、日本におけるEBPMを主導してきた三輪の議論にも見られた。確かに、この観点からすれば、不十分に見える諸取組みにも一定の意義を認めることができる。EBPMの観点から不十分であったとしても、とにかく実践を積み重ねることに意義があるということが可能だからである。しかし、だからといって現状の錯綜した状況を放置してよい理由にはならない。統合的な制度デザインを目指さなければ、現場に残るのは「成功体験」どころか、忌避感と徒労感になってしまうからである。

今後の議論で必要とされるのは、過剰な楽観論を排し、それぞれの取組みの特性を明確にした上で、政策のどの点を明らかにすることがEBPMに資するのか、ひいては、政策の改善に繋がるのかといった点を明らかにすることである。現状では、これらの区別は十分になされておらず、総花的に目的を追求するあまり、既存の取組みとの違いやEBPMそのものもつ意義すらも曖昧になっている。この点にこそ、日本のEBPMの課題がある。

この状況に関して、先に挙げた西出順郎は、屋上屋を架してきた評価制度が、かえって現場の疲弊を招いていることを問題視し、唯一、法令によって担保された評価制度である政策評価の改善に注力すべきだと主張する（西出2020b：202）。法律で制定されている政策評価すら、その実効性に疑問符がついている現状で、EBPMや行政事業レビューといった、制度的な裏付けが弱い取組みがうまくいくとは考えにくい、とするのが西出の考えである（同上：188）。政策を評価する多数の試みが、十分な整理もされないままに並走している状態は好ましくなく、現場をいたずらに疲弊させるだけなのも確かである。

ただ、EBPMが政策の実験的な側面を許容している点を踏まえる必要もある。政策評価制度で試行されているEBPMは、共同研究という形態をとって実験的にいくつかのモデルケースを扱って効果の検証を行っている。法哲学者の大屋雄裕が指摘しているように、EBPMにおいて行われる実験は、たとえ結果として望ましい効果が得られなかったとしても、決して失敗ではない（大屋2019：9-10）。少なくともある政策には効果が無いことが分かったからである。行政事業レビューにおいても、レビュー結果が次年度の予算に反映されることを踏まえれば、EBPMの実践は、政策評価制度の機能をより強化することにも繋がらうと言えないだろうか。

ここ数年の間に、EBPMの発想や取組みは大きく広がり、政府だけでなく地方自治体にも広がりつつある。確かに問題点も多くあるが、これらを完全に無に帰すよりは、既存の制度との連携を模索する方が生産的であろう。たとえ、全ての評価の営為を政策評価に一元化することになったとしても、EBPMにおいて試みられている実践を活かすかたちで統合されるのが望ましい。

また、現状は西出の立場とは異なり、EBPMと政策評価の関係についてはEBPMが「優勢」であることにも触れなければならない。すなわち、現状の取組みは、経済・財政再生計画も、政策評価も、行政事業レビューも、「EBPM」として包括しようとする動きが顕著なのである。その包括概念こそが「EBPM三本の矢」であり、ここまで広まったEBPM推進の機運が、すぐに消滅するとも考えにくい。EBPMと政策評価の関係をどう整理するかは、重要な論点だと言えよう。

この点を考える上で手がかりとなるのが、EBPMが本来は「政策立案」(Policy Making)に注目する論理だということである。「第一の矢」と「第二の矢」の実証実験は、パイロット実施によって政策の効果検証を行っていることから、「事前評価」の一環だと言える。これに対して、行政事業レビューが行っているのは「事後評価」である。

「第一の矢」と「第二の矢」が事前評価に属し、政策形成において重要なエビデンスを創出できることを鑑みれば、これら二つをEBPMにおける中心的な取組みとして推進し、「第三の矢」は事後評価であることと、予算執行の把握が可能であること、比較的簡便に実施できることなどの強みを活かして、「第一の矢」と「第二の矢」を補助する、という役割分担がありえる。ポイントは、政策体系ではなく、政策過程のどの部分に影響を及ぼすかによって、役割を分けることにある。このようにすれば、作業の重複も避けられ、それぞれの特色を活かすことができるだろう。また、将来的には、類似した取組みを行っている「第一の矢」を政策評価（「第二の矢」）に統合することも考えられる。

これらはあくまでも試論的なアイデアに過ぎず、今後も検討を加えていく必要があるが、政策過程のどのポイントで評価を行うかという点を考慮に入れた制度デザインは、政策評価とEBPMの関係として、一考に値するのではないだろうか。いずれにせよ、評価にかかわる様々な取組みを「EBPM」として再編するのか、政策評価を軸に制度を再デザインするのか、あるいはそれ以外の方策があるのか、といったことが、今後の政策評価における重要な論点になるのは必定であると考えられる。

今後も、省庁独自のEBPMの取組み等についても検討を加え、EBPMと政策評価の関係について更なる考究を続けていく必要がある。同時に、不確実性が常に伴う公共政策に、どこまでの合理性を要求できるのかという根本的な問題についても、検討を加えていかなければならない。

註

- 1) なお、そのような三輪であっても、唯一、KPI (Key Performance Indicator) に関しては、目標管理型の評価と EBPM との相性がよくないと明示しており、実際に会議などの場でそのように述べたとされている (三輪 2020 : 84-85)。
- 2) 「第一回 EBPM 推進委員会議事要旨」4-5 頁。
(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/ebpm/dai1/gijiyoushi.pdf>)
- 3) 内閣官房行政改革推進本部事務局資料、「EBPM の推進」、1 頁より。
(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/toukeikaikaku/kanjikai/dai5/siryou1.pdf>)
- 4) 二つの施策は、それぞれ、文部科学省が所管する「多様な教育政策に関する実証分析」と、「生活保護受給者への就労支援施策の試行的分析」であり、厚生労働省と東京大学の研究者らの連携による実証分析が行われている。このうち、前者については2020年度も継続されており、本文中で後に紹介する。
(<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/wg5/291124/agenda.html>)
〔生活保護受給者への就労支援施策の試行的分析〕については、内閣府 HP、「経済・財政一体改革推進委員会 評価・分析ワーキング・グループ第5回会議資料」(2017年11月24日開催)
- 5) 2018年度は「IoT サービス創出支援事業」(総務省)、「女性活躍推進」などの四つが対象となっている。
(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/chousakenkyu.html 総務省政策評価ポータルサイト)
- 6) この考えを表した、EBPM のキーフレーズが「What Works?」である。
- 7) 内閣府 HP、「経済・財政一体改革推進委員会 評価・分析ワーキング・グループ 第4回会議資料」を参照 (2017年11月17日開催)
(<https://www5.cao.go.jp/Keizai-shimon/kaigi/special/reform/wg5/291117/agenda.html>)
- 8) 『くらしを豊かにする総務省の情報誌』令和2年6月号。
(<https://mykoho.jp/koho/%e3%81%8f%e3%82%89%e3%81%97%e3%82%92%e8%b1%8a%e3%81%8b%e3%81%a%b%e3%81%99%e3%82%8b%e7%b7%8f%e5%8b%99%e7%9c%81%e3%81%ae%e6%83%85%e5%a0%b1%e8%aa%8c%e4%bb%a4%e5%92%8c2%e5%b9%b46%e6%9c%88%e5%8f%b7/>)
- 9) 岩本康志は、医療費の適正化計画においては、共通のアウトプットとアウトカムが用いられていることを指摘している (岩本 2020 : 148)。ただし、後に見るように、政策評価と行政事業レビューの連携さえも十分にとられていないことを踏まえれば、指標が統一化されていることだけを見て、それらが整合的であると判断できない。
- 10) 2013 年閣議決定「行政事業レビューの実施について」より抜粋。
(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gyoukacusuisin/dai2/siryou01.pdf>)
- 11) なお、公開プロセスにおいてロジックモデルの作成が行われた事業の内訳は、文部科学省の7事業、農林水産省の8事業、経済産業省の8事業 (これらは公開プロセスの対象となっている全ての事業である)、厚生労働省の2事業、国土交通省の1事業である。
- 12) 経済産業省行政事業レビュー公開プロセス HP 掲載の「レビューシート」より抜粋。
(https://www.meti.go.jp/information_2/publicoffer/review2019/kokai/kokai.html)
- 13) 経済産業省行政事業レビュー公開プロセス HP 掲載の「議事録」28 頁。
(https://www.meti.go.jp/information_2/publicoffer/review2019/kokai/g1.pdf)
- 14) 「議事録」16-17 頁。

【参考文献】

(日本語)

- 足立幸男・杉谷和哉 (2020) 「新型コロナ感染症が公共政策学に突き付けているもの：専門性とリーダーシップを中心に」、『公共政策研究』第20号、76-86頁。
- 岩本康志 (2020) 「医療・介護政策におけるEBPM：医療費適正化政策の施策効果を検証する」、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、145-171頁。
- 大屋雄裕 (2019) 「政策と実践：EBPMの可能性と限界」、『情報法制研究』、第6号、3-10頁。
- 落美都里 (2020) 「我が国における政策評価の展開：政策評価・行政事業レビュー・EBPM」、国立国会図書館調査及び立法考査局編『EBPM（証拠に基づく政策形成）の取組と課題 総合調査報告書』、37-56頁。
- 菊池進 (2018) 「EBPMサイクルを活用した自治体経営と市民参加」、『三鷹市自治体経営白書2018』、1-16頁。
- 木村智宏 (2019) 「評価の動き 政策効果の把握・実証的共同研究について」、『評価クォーター』、51号、55-60頁。
- 経済・財政一体改革推進委員会 (2019a) 『新経済・財政再生計画改革工程表2019』。
- 経済・財政一体改革推進委員会 (2019b) 『新経済・財政再生計画改革工程表2019：概要』。
- 経済財政諮問会議 (2014) 『経済財政運営と改革の基本方針2014』。
- 小池拓自・落美都里 (2020) 「我が国におけるEBPMの取組」、国立国会図書館調査及び立法考査局編『EBPM（証拠に基づく政策形成）の取組と課題 総合調査報告書』、9-35頁。
- 小西敦 (2020) 「政策評価と証拠に基づく政策立案 (EBPM) の比較」、『政策科学』、第27巻、4号、59-78頁。
- コミカミノルタジャパン (2019) 『平成30年度当初予算IoTサービス創出支援事業成果報告書』
- 佐野亘 (2018) 「文脈：状況への配慮」、石橋章市朗・佐野亘・土山希美枝・南島和久編『公共政策学』、ミネルヴァ書房、261-282頁。
- 杉谷和哉 (2020) 「統計改革の展開と課題：2009年と2018年の統計法改正の過程と論点をめぐって」、『政策情報学会誌』第14巻1号、5-18頁。
- 総務省 (2020) 『実証的共同研究の成果と今後の取組について』。
- 田中啓 (2020) 「『霞ヶ関改革運動』としての政府のEBPM推進：その意義・課題と今後の展望」、『季刊行政管理研究』、No.171、21-38頁。
- 内閣府 (2016) 『教育政策に関する実証研究について』。
- 南島和久 (2018) 「評価」、石橋章市朗・佐野亘・土山希美枝・南島和久編『公共政策学』、ミネルヴァ書房、185-209頁。
- 西出順郎 (2020a) 『政策はなぜ検証できないのか：政策評価制度の研究』、勁草書房。
- 西出順郎 (2020b) 「行政職員集団と政策評価制度の論理に関する一考察」、『政策科学』第27巻、4号、187-204頁。
- 西山慶司 (2019) 『公共サービスの外部化と「独立行政法人」制度』、晃洋書房。
- 橋本圭多 (2017) 『公共部門における評価と統制』、晃洋書房。
- 古矢一郎 (2017) 「政府における『証拠に基づく政策立案 (EBPM)』への取組について」、『季刊行政管理研究』、No.160、76-85頁。
- 三輪芳朗 (2020) 「日本政府のEBPM推進の取組み、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」、『経済学

論集』、第83巻、1号、55-122頁。

村上耕司（2018）「経済・財政一体改革に係る EBPM の取組について」、『Economic & Social Research』、第20号、5-6頁。

安田節之・渡辺直登（2008）『プログラム評価研究の方法』、新曜社。

山谷清志（2012）『政策評価』、ミネルヴァ書房。

（英語）

Bamberger, M and Rugh, J and Mabry, L(2012) *RealWorld Evaluation: Working Under Budget, Time, Data, and Political Constraints second edition*, SAGE Press.

Besharov, D.J and Call, D. M(2017) “Using Logic Models to Strengthen Performance Measurement”, Besharov, D and Baehler, K.J and Klerman, J.A edit, *Improving Public Services: International Experience in Using Evaluation Tools to Measure Program Performance*, Oxford University Press, pp.303-323.

Cartwright, N and Hardie, J(2012) *Evidence-Based Policy: A Practical Guide To Doing It Better*, Oxford University Press.

McDavid, J. C and Huse, I and Hawthorn, L.L(2019) *Program Evaluation and Performance Measurement: An Introduction to Practice third edition*, SAGE Press.

Royse, D and Thyer, B.A and Padgett, D.K(2016) *Program Evaluation: An Introduction to an Evidence-Based Approach sixth edition*, Cengage Learning.

※本文及び註の URL は、全て 2020 年 10 月 29 日最終アクセス。