

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	第1章 我が国における EBPM の取組
他言語論題 Title in other language	Chapter 1, The Introduction of EBPM to Japan
著者 / 所属 Author(s)	小池 拓自 (KOIKE Takuji) / 総合調査室 落 美都里 (OCHI Midori) / 行政法務課
書名 Title of Book	EBPM (証拠に基づく政策形成) の取組と課題 総合調査報告書 (Evidence-Based Policymaking: Current Status and Issues)
シリーズ Series	調査資料 2019-3 (Research Materials 2019-3)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
刊行日 Issue Date	2020-03-17
ページ Pages	9-35
ISBN	978-4-87582-857-0
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
キーワード keywords	EBPM、エビデンス、ロジックモデル、政策評価、行政事業レビュー、統計改革、因果推論、RCT
摘要 Abstract	我が国の「証拠に基づく政策形成」(EBPM)について、導入の経緯、目的、理論的背景等を整理し、その土台に政策評価、統計改革、「証拠に基づく実践」(EBP)があることを明らかにする。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰(めいせき)性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

第1章 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
専門調査員 総合調査室 小池 拓自
行政法務課 落 美都里

目 次

はじめに

I 我が国における EBPM 導入の経緯

- 1 骨太の方針
- 2 統計改革
- 3 官民データ活用推進
- 4 EBPM 三本の矢
- 5 EBPM 推進体制の整備

II 我が国の EBPM の射程

- 1 我が国における EBPM の位置付け
- 2 我が国の EBPM とは
- 3 小括

III 我が国の EBPM における 2 つの「鍵」

- 1 ロジックモデル
- 2 エビデンス

IV EBPM の 3 つの土台

- 1 プログラム評価及び政策評価
- 2 統計改革
- 3 エビデンス（証拠）に基づく実践（EBP）

おわりに

補論 RCT 等の因果推論の方法とその質の評価

- 1 因果関係とその分析の基本
- 2 因果推論の方法
- 3 因果推論の限界と留意点
- 4 狭義エビデンスの質

キーワード：EBPM、エビデンス、ロジックモデル、政策評価、
行政事業レビュー、統計改革、因果推論、RCT

はじめに

平成 29 (2017) 年の「経済財政運営と改革の基本方針」(以下「骨太の方針」)は、経済・財政一体改革において、「エビデンスに基づく政策立案を推進する」、「客観的証拠に基づく政策の PDCA サイクルを確立する」とし、政府全体として、証拠に基づく政策立案 (Evidence-Based Policymaking: EBPM) を進める方針を示した⁽¹⁾。

この方針を踏まえて、政府は、EBPM をはじめとする行財政改革を推進しており、また、予算編成について、行政事業レビューの徹底と EBPM の推進によって、予算の質の向上と効果の検証に取り組むとしている⁽²⁾。本稿は、このような我が国の EBPM の取組について、その導入の経緯、内容、土台となる理論等を概観する。

なお、EBPM における証拠 (エビデンス) とは何か、政策形成 (ポリシー・メーカー)⁽³⁾ とは何かについては、論者によって幅があり、EBPM の確立した定義は存在しない。エビデンスを政策とその成果の因果関係の分析結果に限定し、政策形成を事前の政策選択と解する見方もあるが、本稿及び本報告書は、政府 (内閣官房行政改革推進本部) による EBPM の以下の説明⁽⁴⁾ を踏まえて、エビデンスと政策形成のいずれも、より広い意味で解釈する。すなわち、エビデンスは、政策プロセス全般に関わるデータ、統計、分析結果などとし、政策形成は、政策目的の明確化から、政策手段の検討と選択、政策実施の管理、政策手段と政策目的実現の因果関係の分析を含む政策評価とその結果に基づく政策の改善までの一連の政策プロセスとして論じる。

- 証拠に基づく政策立案 (EBPM) とは、(1) 政策目的を明確化させ、(2) その目的のため本当に効果が上がる行政手段は何かなど、当該政策の拠って立つ論理を明確にし、これに即してデータ等の証拠を可能な限り求め、「政策の基本的な枠組み」を明確にする取組。
- 限られた資源を有効に活用し、国民により信頼される行政を展開するため、EBPM を推進する必要。

以下、I では政策評価の強化や統計改革の文脈から始まった我が国における EBPM 導入の経緯を概説し、II では歳出改革の手法と位置付けられている我が国の EBPM の射程を整理する。その上で、我が国の EBPM の特徴を理解するために、III では、EBPM の鍵とされるロジックモデルとエビデンスについてまとめ、IV では、①プログラム評価と政策評価、②統計改革、③「エビデンス (証拠) に基づく実践」(Evidence-Based Practice: EBP) の3つが我が国の EBPM の土台であることを説明する。なお、EBPM において重視される政策効果の分析 (因果推論) については、その概要を補論として紹介する。

* 本稿は令和元年 12 月 27 日までの情報を基にしている。インターネット情報への最終アクセス日も同日である。以下、I は落が、それ以外は小池が主に担当した。

(1) 「経済財政運営と改革の基本方針 2017—人材への投資を通じた生産性向上—」(平成 29 年 6 月 9 日閣議決定) pp.29-30, 43. 内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2017/2017_basicpolicies_ja.pdf>
 (2) 例えば、「経済財政運営と改革の基本方針 2019—「令和」新時代：「Society 5.0」への挑戦—」(令和元年 6 月 21 日閣議決定) pp.54-55, 75. 同上 <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2019/2019_basicpolicies_ja.pdf>
 (3) Policymaking を政府は「政策立案」としているが、本稿及び本報告書は政策決定、政策評価等を含める意味で「政策形成」とする。以下、本稿では、「証拠に基づく政策形成」あるいは、英語略称の“EBPM”と表記する。
 (4) 内閣官房行政改革推進本部事務局「EBPM の推進について」(第 4 回 EBPM 推進委員会 資料 1) 2019.9.9. 首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/ebpm/dai4/siryoul.pdf>> 同様の説明は、内閣官房統計改革推進室「統計改革の推進状況について」(第 5 回統計改革推進会議 資料 1) 2019.8.2, p.2. 同 <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/toukeikaikaku/dai5/siryoul.pdf>> にもある。

I 我が国におけるEBPM導入の経緯

我が国におけるEBPM導入については、骨太の方針において方向性が示される中で、統計改革、政策評価、行政事業レビューなどの観点から同時並行的に議論と取組が進んでいる。以下では、EBPM導入の経緯について概観する。

1 骨太の方針

(1) 骨太の方針2013から2016まで

骨太の方針にエビデンスという用語が初めて登場したのは、平成25(2013)年6月14日に経済財政諮問会議の答申を経て閣議決定された骨太の方針2013⁽⁵⁾である⁽⁶⁾。ここでは、「政策評価は、政策の効果と質を高めるための政策インフラである。」とうたい、政策評価の観点から、経済財政諮問会議と総務省・各府省の政策評価に関する連携強化による重点課題に係る政策についてのPDCA⁽⁷⁾の徹底及びエビデンスに基づく政策評価の確立が明記された⁽⁸⁾。

また、骨太の方針2014では、エビデンスの語は用いられていないものの、経済財政諮問会議のチェック機能や分析に基づく提案機能の強化とともに、概算要求時や予算編成時において政策評価、行政事業レビュー、予算執行調査等の成果を効果的に活用することで、PDCAの更なる実効性向上を図るとされた⁽⁹⁾。

骨太の方針2015では、歳出改革の観点から、政策効果の高い歳出に転換(ワイズスペンディング)するために、各府省が改革の効果に関する定量的試算・エビデンスを明らかにすることをうたった。また、行政に対する定量的な評価、評価に基づく業務の効率化に係る取組が十分でなく、それらに関する情報開示も遅れているという前提の下、「[公共サービスの徹底した見える化(現状、コストと政策効果)]、見える化された情報を用いた「エビデンスに基づくPDCAの徹底」、[マイナンバー制度の活用やITを活用した業務の簡素化・標準化]を3本柱として、重点的に取り組む」⁽¹⁰⁾こととされた。

骨太の方針2016では、「実効的なPDCAサイクルの構築」という項⁽¹¹⁾の中に、経済・財政一体改革推進委員会⁽¹²⁾が各府省のPDCAサイクルの進捗管理、点検、評価を行い、各府省が

- (5) 以下本稿では、経済財政諮問会議での答申を経て毎年閣議決定される「経済財政運営と改革の基本方針」又は「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」を「骨太の方針+閣議決定された西暦年」と表記する。
- (6) 骨太の方針2013に先立ち、平成25(2013)年3月8日の第6回経済財政諮問会議において、財政の質の改善の観点から伊藤元重東京大学大学院経済学研究科・経済学部教授(当時)ら有識者議員が「結果(エビデンス)に基づく政策評価を基礎とするPDCAサイクルの確立」に向けた検討を要請していた。伊藤元重ほか「財政の質の改善に向けて—実効性あるPDCAサイクルの構築に向けて—」(第6回経済財政諮問会議資料2)2013.3.8.内閣府ウェブサイト<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2013/0308/shiryo_02.pdf>
- (7) Plan(計画の立案)、Do(事業の実施)、Check(事業の効果の点検)、Action(改善)の頭文字を取ったもの。
- (8) 「経済財政運営と改革の基本方針—脱デフレ・経済再生—」(平成25年6月14日閣議決定)p.32.首相官邸ウェブサイト<https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2013/_icsFiles/afiedfile/2013/06/20/20130614-05.pdf>
- (9) 「経済財政運営と改革の基本方針2014—デフレから好循環拡大へ—」(平成26年6月24日閣議決定)p.31.内閣府ウェブサイト<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2014/2014_basicpolicies_01.pdf>
- (10) 「経済財政運営と改革の基本方針2015—経済再生なくして財政健全化なし—」(平成27年6月30日閣議決定)p.29.同上<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2015/2015_basicpolicies_ja.pdf>
- (11) 「経済財政運営と改革の基本方針2016—600兆円経済への道筋—」(平成28年6月2日閣議決定)pp.33-34.同上<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2016/2016_basicpolicies_ja.pdf>
- (12) 経済財政諮問会議の下に置かれる専門調査会。「[経済・財政一体改革推進委員会]の設置について」(平成27年6月30日経済財政諮問会議決定。平成30年7月9日最終改正)同上<<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/establish.pdf>>

それを概算要求等に適切に反映させること及び政策効果の測定につながる統計等の公表を早めるよう努めること等が盛り込まれた。

(2) 骨太の方針 2017 以降

骨太の方針 2017 において、初めて「EBPM」という用語が用いられ、「データプラットフォームの整備を通じた EBPM の推進」⁽¹³⁾や EBPM 推進体制の構築⁽¹⁴⁾、EBPM の視点の予算編成への反映⁽¹⁵⁾等が盛り込まれた。これは、後述する統計改革推進会議の最終取りまとめを受けたものである。

骨太の方針 2018 では、「各府省は、全ての歳出分野において行政事業レビューを徹底的に実施するとともに、EBPM を推進し、人材の確保・育成と必要なデータ収集等を通じて、予算の質の向上と効果検証に取り組む」⁽¹⁶⁾とされ、また、骨太の方針 2019 では、「EBPM をはじめとする行政改革の推進」という項⁽¹⁷⁾を立てて、EBPM を推進する方針が示されている。

2 統計改革

(1) 統計法の成立

統計行政は戦後 60 年間大きく変わることがなかったが、第 3 次産業の進展等の産業構造の変化への対応、調査対象者のプライバシー意識の高まり等による調査環境の変化への対応、情報処理技術の発達による統計情報の新たなニーズへの対応等の課題が生じていた⁽¹⁸⁾。骨太の方針 2004 に既存統計の抜本的見直し等の統計制度充実が書き込まれた⁽¹⁹⁾ことを受けて、内閣府に経済社会統計整備推進委員会（平成 16（2004）年 11 月から平成 17（2005）年 6 月まで）、次いで統計制度改革検討委員会（平成 17（2005）年 9 月から平成 18（2006）年 6 月まで）が設置された。また、総務省には統計法制度に関する研究会（平成 16（2004）年 11 月から平成 18（2006）年 6 月まで）が設置された。これらの委員会及び研究会での検討を経て、平成 19（2007）年に「統計法」（平成 19 年法律第 53 号）が成立した⁽²⁰⁾。

(2) EBPM と統計改革

骨太の方針 2013 は、前述したエビデンスに基づく政策評価の確立に加えて、統計データの「透明化・オープン化、オンライン調査の徹底」を「公的統計の整備に関する新 5 か年計画」に反映し推進する方針を示していた⁽²¹⁾。統計法第 4 条に基づき「公的統計の整備に関する基本的な計画」が平成 26（2014）年に新たに策定され（第 II 期基本計画）、その中で公的統計は、「証拠に基づく政策立案」（evidence-based policy making）を推進し、学術研究や産業創造に積極的な

(13) 「骨太の方針 2017」前掲注(1), p.30.

(14) 同上, p.28.

(15) 同上, p.43.

(16) 「経済財政運営と改革の基本方針 2018—少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現—」（平成 30 年 6 月 15 日閣議決定）p.69. 内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf>

(17) 「骨太の方針 2019」前掲注(2), pp.54-56.

(18) 「法律解説 総務 統計法 平成 19 年 5 月 23 日法律第 53 号」『法令解説資料総覧』312 号, 2008.1, p.5.

(19) 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2004」（平成 16 年 6 月 4 日閣議決定）p.8. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2004/040604kaikaku.pdf>>

(20) 旧統計法（昭和 22 年法律第 18 号）と統計報告調整法（昭和 27 年法律第 148 号）を統合した。

(21) 「骨太の方針 2013」前掲注(8), p.24.

貢献を果たすことが求められている。」と位置付けられ⁽²²⁾、EBPM推進における統計改革の重要性が示された。

一方、統計法の下、公的統計は、行政利用だけではなく、社会全体で利用される情報基盤として位置付けられている。例えば、政府・日銀や民間の経済情勢の判断では、経済統計が大きな役割を担っている。しかし、国内総生産（Gross Domestic Product: GDP）やその推計の土台となる各種の経済統計は経済実態を正確に反映していないのではないかとの指摘が、民間だけでなく、政府関係者からも挙がった⁽²³⁾。骨太の方針2016は経済財政運営に当たり「不断の統計の改善が必要」として、経済財政諮問会議が統計委員会⁽²⁴⁾と連携して、取組方針を取りまとめることとした⁽²⁵⁾。これを受けて、内閣官房に「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」⁽²⁶⁾が置かれた。平成28（2016）年10月から12月の同研究会の検討においては、経済統計の改善に加えて、EBPMの定着についても議論された。

(3) 統計改革推進会議

経済財政諮問会議は、これら一連の流れを受け、平成28（2016）年12月に「統計改革の基本方針」を決定し、抜本的な統計改革、一体的な統計システムの整備に取り組むこととした。ここでは、「基本的考え方」として、「経済統計は、（中略）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」と明記された⁽²⁷⁾。これを受けて、内閣官房長官を議長とし、大臣級を構成員とする統計改革推進会議が平成29（2017）年2月に開催され、3か月後⁽²⁸⁾の5月には「統計改革推進会議最終取りまとめ」⁽²⁹⁾（以下「最終取りまとめ」）が決定された。最終取りまとめでは、「EBPMを推進するためには、その証拠となる統計等の整備・改善が重要」であり、「EBPMを推進することにより、ユーザー側のニーズを反映した統計等が一層求められ、政策の改善と統計の整備・改善が有機的に進む」として、「EBPMと統計の改革は車の両輪」とうたった⁽³⁰⁾。

その後、平成30（2018）年3月には、最終取りまとめを受け改革の方針を具体化するため、統計委員会答申を経て、おおむね5年ごとに変更することと規定されている⁽³¹⁾「公的統計の整

(22) 「公的統計の整備に関する基本的な計画」（平成26年3月25日閣議決定）p.2. 総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_content/000536498.pdf> 統計法に基づき策定される基本計画の策定はこれが2回目であるが、同名のため、本計画を通称「第Ⅱ期基本計画」という。

(23) 肥後雅博「統計改革の最新状況」『景気とサイクル』66号, 2018.11, p.74.

(24) 統計法に基づき総務省に置かれ、統計に関する基本的事項、基本計画の案、基幹統計調査の変更など統計法に定める事項に関する調査審議を行うこと等を役割としている（「統計委員会」総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/toukei/index.html>）。

(25) 「骨太の方針2016」前掲注(11), pp.22-23.

(26) 三輪芳朗内閣府大臣補佐官（大阪学院大学経済学部教授）を座長とし、計9回開催された。経済統計を効果的な政策の企画立案の根拠を提供する重要な基盤と位置付け、施策ユーザーのニーズから見た諸課題とその原因、改善方策を探るとともに、EBPMの定着等について検討し、行政改革担当大臣に関連行政の改善について助言を行う。「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」内閣官房ウェブサイト <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/ebpm_kenkyukai/index.html>

(27) 経済財政諮問会議「統計改革の基本方針」（第22回経済財政諮問会議資料4）2016.12.21, p.1. 内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2016/1221_2/shiryo_04.pdf>

(28) この間、3回の幹事会、10回のコア幹事会が開催され、議論が進められた。幹事会は、内閣官房副長官補を座長とし、関係府省及び日本銀行の局長級等、統計改革推進会議の有識者、経団連の経済財政委員会統計部会長で構成された。

(29) 「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）首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/toukeikaikaku/pdf/saishu_honbun.pdf>

(30) 同上, p.1.

(31) 統計法第4条第6項。

備に関する基本的な計画」を 1 年前倒しで変更した。平成 30 (2018) 年度を始期とする同計画 (第Ⅲ期基本計画)⁽³²⁾は、統計の体系的整備及び有用性の確保・向上のために、EBPM や統計ニーズへの的確な対応を基本的な方針とし、平成 30 (2018) 年度からの統計改革の実現・実行の基盤となるものである。

3 官民データ活用推進

(1) 官民データ活用推進基本法

人工知能 (Artificial Intelligence : AI) やモノのインターネット (Internet of Things: IoT) の進展に伴い大量に発生する現実空間のデータをめぐり、データの獲得・活用競争を勝ち抜き、日本経済の成長や超少子高齢社会における地域課題の解決を図るには、官民挙げてデータ活用を推進するための基本法が早期に必要であると考えられるようになった⁽³³⁾。そこで、平成 28 (2016) 年の第 192 回国会 (臨時会) において、自民党・民進党・公明党・日本維新の会の共同提案による議員立法によって「官民データ活用推進基本法」(平成 28 年法律第 103 号) が可決・成立し、公布の日 (同年 12 月 14 日) から施行された。

(2) EBPM 推進委員会

官民データ活用推進基本法第 8 条第 1 項は、政府による官民データ活用推進基本計画の策定について規定しており、同項に基づいて策定されたのが「世界最先端 IT 国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」(平成 29 年 5 月 30 日閣議決定) である。この計画では、「国民に信頼される行政を展開するためには、EBPM サイクルの構築により、政策部門が、官民データ等を積極的に利活用して、証拠に基づく政策立案を推進する必要がある⁽³⁴⁾とされ、EBPM 推進の基盤となる統計等データなどの客観的な証拠の重要性について触れられている。

また、官民データ活用推進基本法第 20 条では、官民データ活用の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するため、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部 (IT 総合戦略本部) に、官民データ活用推進戦略会議を置くこと規定されている。同法公布日と同日付けで公布された「官民データ活用推進戦略会議令」(平成 28 年政令第 376 号) 第 2 条に基づき、官民データ活用推進基本計画の案の作成等について検討するために官民データ活用推進戦略会議の下に置かれたのが官民データ活用推進基本計画実行委員会であり⁽³⁵⁾、この委員会の下に、政府全体として EBPM を推進する体制として EBPM 推進委員会が置かれた (図 1)⁽³⁶⁾。

この EBPM 推進委員会は、「政府横断的な EBPM 機能」を担う組織として、最終取りまとめでも要請されていたものである⁽³⁷⁾。EBPM 推進委員会は、内閣官房副長官補 (内政担当) を会

(32) 「公的統計の整備に関する基本的な計画」(平成 30 年 3 月 6 日閣議決定) 総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_content/000536501.pdf> 統計法に基づく基本計画の策定はこれが 3 回目であるが、全て同名のため、通称「第Ⅲ期基本計画」という。

(33) 「法令解説 官民挙げてデータ活用を推進—官民データ活用推進基本法 (平成 28 年法律第 108 号) 平 28.12.14 公布・施行—」『時の法令』2024 号, 2017.4.30, pp.4-18.

(34) 「世界最先端 IT 国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」(平成 29 年 5 月 30 日閣議決定) p.24. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20170530/siryou1.pdf>>

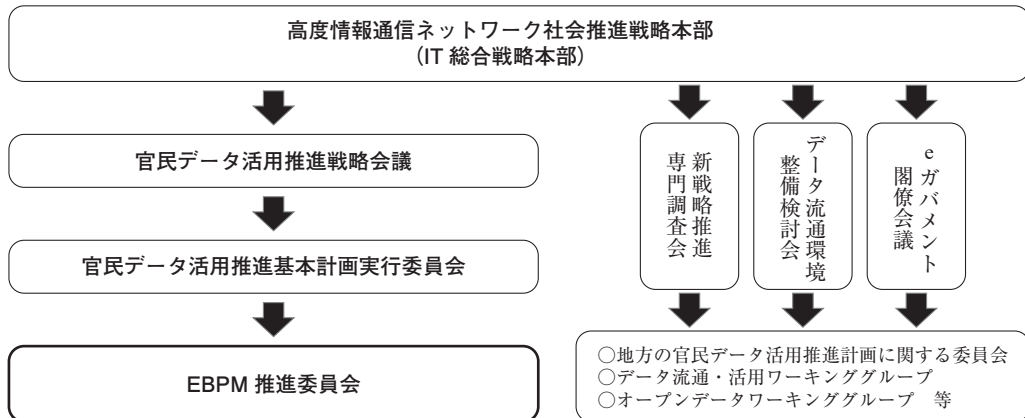
(35) 「官民データ活用推進基本計画実行委員会の開催について」(平成 29 年 3 月 31 日官民データ活用推進戦略会議議長決定) 同上 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/detakatsuyokihon/dai5/siryou1_1.pdf>

(36) 「EBPM 推進委員会の開催について」(平成 29 年 7 月 31 日官民データ活用推進基本計画実行委員会会長決定) 同上 <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/ebpm/pdf/konkyo.pdf>>

(37) 「統計改革推進会議最終取りまとめ」前掲注(29), p.5.

長とし、会長の指定する職にある各府省の EBPM 統括責任者等を構成員としている。

図1 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部 (IT 総合戦略本部) 組織図 (EBPM 推進委員会設置時)



(出典) 内閣官房情報通信技術 (IT) 総合戦略室「官民データ活用推進戦略会議の開催について」(第70回高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部第1回官民データ活用推進戦略会議合同会議資料1) 2017.3.31, p.4. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/dai70/siryoun1.pdf>>; 「高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部 (IT 総合戦略本部)」同 <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/index.html>> 等を基に筆者作成。

平成29(2017)年8月1日に第1回EBPM推進委員会が開催され、委員会等の活動及び「EBPM三本の矢」(I-4参照)と呼ばれるEBPMの各種先行取組について、平成30(2018)年春までのEBPM推進の工程表が示された⁽³⁸⁾。この第1回委員会では、各府省に当該府省所管事業に係るEBPMによる検討・分析の先行的な実践(「EBPM模範事例の作り込み」, 「EBPM夏の宿題」と称された。)を依頼し、それに対して行政改革推進事務局及び有識者が平成29(2017)年9月から10月にかけてヒアリングを行った。ヒアリング等から得られた示唆は、「EBPM推進の「次の一手」に向けたヒント集」⁽³⁹⁾として各府省に共有された。

その後、EBPM推進委員会は、平成30(2018)年度に2回、令和元(2019)年度に1回開催されており、「EBPMを推進するための人材の確保・育成等に関する方針」⁽⁴⁰⁾及び「統計等データの提供等の判断のためのガイドライン」⁽⁴¹⁾の策定等のEBPM推進体制の整備や次節に述べるEBPM三本の矢の実施状況等について取りまとめを行っている。

4 EBPM 三本の矢

EBPM三本の矢とは、最終取りまとめにおいて、EBPMサイクル⁽⁴²⁾の構築のための中長期的な視点に立った取組の一環として示されたものであり、政策(狭義)・施策・事務事業(II-2(4)

(38) 「EBPM推進検討の進め方」(第1回EBPM推進委員会資料5) 2017.8.1. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/ebpm/dai1/siryoun5.pdf>>

(39) 内閣官房行政改革推進本部事務局「EBPM推進の「次の一手」に向けたヒント集—「EBPM夏の宿題」ヒアリングから—」(EBPM推進委員会第1回幹事会資料) 2017.11.29. 同上 <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/ebpm/kanjikai/dai1/siryoun.pdf>>

(40) EBPM推進委員会・統計委員会「EBPMを推進するための人材の確保・育成等に関する方針」2018.4.27. 政府の行政改革ウェブサイト <<https://www.gyokaku.go.jp/ebpm/img/guideline1.pdf>>

(41) EBPM推進委員会・統計委員会「統計等データの提供等の判断のためのガイドライン」2018.4.27. 同上 <<https://www.gyokaku.go.jp/ebpm/img/guideline2.pdf>>

(42) 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。「統計改革推進会議最終取りまとめ」前掲注(29), p.3.

参照) について、既にこれまで行われていた各レビューにおいて EBPM を実践し、手法の開発を行いつつ適用範囲の拡大を図ることをいう。「三本の矢」という表現は、EBPM 推進委員会の議事要旨に言及がある⁽⁴³⁾。

具体的には、①政策(狭義)レベルは内閣府の経済財政諮問会議事務局が行う経済・財政再生計画等における重要業績評価指標(Key Performance Indicator: KPI)、②施策レベルは総務省行政評価局が行う「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(平成 13 年法律第 86 号。「政策評価法」)に基づく評価、③事務事業レベルは内閣官房行政改革推進本部事務局が行う行政事業レビューのそれぞれにおいて、EBPM 推進の観点から取組が始められており、これらを起点として各府省の取組に広げることが言及されている。

(1) 経済・財政再生計画における KPI

経済・財政再生計画とは、骨太の方針 2015 に盛り込まれた財政健全化のための計画⁽⁴⁴⁾である。この計画に基づいて改革工程と KPI を策定し、経済・財政一体改革を着実に進めることを企図して策定されたのが経済・財政再生アクション・プログラム⁽⁴⁵⁾であり、毎年末に、個別政策ごとに進捗状況及び今後の取組の進め方等を取りまとめているのが改革工程表である。

最終取りまとめを受け、経済・財政一体改革の枠組みにおいて EBPM の観点から 2 分野⁽⁴⁶⁾の試行的分析が行われ⁽⁴⁷⁾、このうち教育政策については、「経済・財政再生計画改革工程表 2017 改定版」⁽⁴⁸⁾に今後の取組が盛り込まれた。平成 30 (2018) 年には、経済・財政再生計画の中間評価が行われ、骨太の方針 2018 における「新経済・財政再生計画」にのっとり、更に改革工程表が改定された。この「新経済・財政再生計画改革工程表 2018」⁽⁴⁹⁾では、成果をより定量的に把握でき実績値が更新可能な形への KPI の見直しや政策目標とのつながりの明示といった、EBPM 推進を意識した見直しがなされた⁽⁵⁰⁾。

(2) 政策評価

総務省行政評価局は、統計改革推進会議での議論を踏まえ、目標管理型政策評価につき各府省に客観的な情報・データの活用及び公表の質の向上を改めて徹底させる旨、平成 29 (2017) 年 3 月に指示した⁽⁵¹⁾。これにより、おおむね 4 月から作成が開始され 8 月に公表された同年の各府省の政策評価書においては、データの活用や EBPM の手法が取り入れられることとなっ

(43) 「第 1 回 EBPM 推進委員会議事要旨」 pp.4-5. (三輪内閣府大臣補佐官発言) 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/ebpm/dai1/gijiyoushi.pdf>>

(44) 「骨太の方針 2015」前掲注(10), pp.21-42. (第 3 章 「「経済・財政一体改革」の取組—「経済・財政再生計画」)

(45) 平成 27 (2015) 年 12 月 24・25 日に策定され、翌年に経済・財政再生アクション・プログラム 2016 (平成 28 (2016) 年 12 月 21 日) に改定された。「経済・財政一体改革推進委員会」内閣府ウェブサイト <<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/index.html>>

(46) 「多様な教育政策に関する実証分析」及び「生活保護受給者の就労支援」の 2 分野。

(47) 村上耕司「経済・財政一体改革に係る EBPM 推進の取組について」『Economic & Social Research』20 号, 2018.3, pp.5-6.

(48) 「経済・財政再生計画改革工程表 2017 改定版」(平成 29 年 12 月 21 日経済財政諮問会議決定) 内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/report_291221_1.pdf>

(49) 「新経済・財政再生計画改革工程表 2018」(平成 30 年 12 月 20 日経済財政諮問会議決定) 同上 <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/report_301220_1.pdf>

(50) 内閣府政策統括官(経済社会システム担当)「新経済・財政再生計画改革工程表における EBPM の推進に向けた取組について」(第 4 回 EBPM 推進委員会資料 6) 2019.9.9. 首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/ebpm/dai4/siryou6.pdf>>

(51) 総務省行政評価局「EBPM 推進に係る行政評価局の取組について」(第 1 回 EBPM 推進委員会資料 7) 2017.8.1, pp.1, 4. 同上 <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/ebpm/dai1/siryou7.pdf>>

た。さらに、総務省行政評価局は同年6月に、各府省に対し3施策程度のロジックモデルの試行的作成を依頼した⁽⁵²⁾。

総務省行政評価局は、各府省の政策評価書の検証によるEBPMのチェックを進めるとともに、EBPMのリーディングケースの提示を目指し、総務省、関係府省及び学識経験者による実証的共同研究を行うとの最終取りまとめの方針⁽⁵³⁾を踏まえ、平成30(2018)年度において「IoTサービス創出支援事業」、「女性活躍推進」、「競争政策における広報」、「訪日インバウンド施策」の4分野で実証的共同研究を行った⁽⁵⁴⁾。実証的共同研究の報告書総論においては、政策効果の把握・分析の目的、ロジックモデルの活用、エビデンスの3つの論点について、EBPMに関する有識者との意見交換会⁽⁵⁵⁾から得られた示唆が整理され、実際に実証的共同研究を行った結果の「気づき」が各府省の実務者の参考となるように共有された⁽⁵⁶⁾。

(3) 行政事業レビュー

平成29(2017)年3月28日の行政事業レビュー実施要領の一部改正により、EBPMの観点から成果目標を定量化することと根拠となる統計・データを示すことが明記された。同年秋に行われた年次公開検証(秋のレビュー)において、「EBPMの試行的検証」として、ICTの活用をテーマとした農林水産省、経済産業省、文部科学省の3モデル事業、複数省庁関連事業として、建設労働者雇用安定支援事業費(厚生労働省)及び建設業における女性の働き方改革の推進(国土交通省)の2テーマを選定し、外部有識者による検証を実施した⁽⁵⁷⁾。この試行的検証を踏まえた上で、平成30(2018)年及び令和元(2019)年の「公開プロセス」において、ロジックモデル等を活用したEBPMの観点からの検証が行われた⁽⁵⁸⁾。

また、成果目標(アウトカム)を初期・中期・後期の各段階で設定するなどし、レビューシートに記載内容の質の向上を図ることとされた。

5 EBPM推進体制の整備

最終取りまとめ内で、EBPM推進の要として「府省の行政に関し、EBPM推進に係る取組を総括するEBPM推進統括官(仮称。以下同じ。)を各府省に置く」⁽⁵⁹⁾とされていたこともあり、平成30(2018)年度機構・定員要求を経て、平成29(2017)年12月にはEBPM推進体制が決定され、平成30(2018)年度から政策立案総括審議官又は政策立案参事官が原則として各府省

⁽⁵²⁾ 同上

⁽⁵³⁾ 「統計改革推進会議最終取りまとめ」前掲注⁽²⁹⁾, pp.6-7.

⁽⁵⁴⁾ 実証的共同研究の総論的報告書及び個々の研究の報告書は、次のウェブサイトに掲載されている。「調査結果等」総務省政策評価ポータルサイト <http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/chousakenkyu.html> なお、実証的共同研究は、平成31(令和元)年度も引き続き実施される予定である。総務省行政評価局「政策効果の把握・分析手法の実証的共同研究—報告書総論 ver1.0—」2019.4, p.1. 総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_content/000617153.pdf>

⁽⁵⁵⁾ 平成30(2018)年3月から5回にわたり行われ、同年10月に報告書がまとめられた。「EBPM(エビデンスに基づく政策立案)に関する有識者との意見交換会報告(議論の整理と課題等)」2018.10. 同上 <http://www.soumu.go.jp/main_content/000579366.pdf>

⁽⁵⁶⁾ 総務省行政評価局 前掲注⁽⁵⁴⁾, p.50.

⁽⁵⁷⁾ 「秋のレビュー2日目(平成29年11月15日開催)」「政府の行政改革」ウェブサイト <<https://www.gyokaku.go.jp/review/aki/H29/2nd/index.html>>

⁽⁵⁸⁾ 「平成30年度行政事業レビュー公開プロセスにおけるEBPMの試行的実践」(第3回EBPM推進委員会資料2-1)2018.8.28. 首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/ebpm/dai3/siryou2_1.pdf>; 「令和元年度行政事業レビュー公開プロセスを活用したEBPMの取組」(第4回EBPM推進委員会資料2-1)2019.9.9. 同 <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/ebpm/dai4/siryou2-1.pdf>>

⁽⁵⁹⁾ 「統計改革推進会議最終取りまとめ」前掲注⁽²⁹⁾, p.4.

に設置されることとなった⁽⁶⁰⁾。その後、平成 31 (2019) 年度には各府省からの EBPM 推進のための予算要求、機構要求及び人員要求を受けて予算措置がなされ、令和 2 (2020) 年度についても、同様に予算等の要求が行われている⁽⁶¹⁾。

I で整理した EBPM 導入をめぐる政府内の主な動きを、骨太の方針、統計改革、EBPM 推進委員会、EBPM 三本の矢に分けて、次ページの表 1 にまとめた。

II 我が国の EBPM の射程

1 我が国における EBPM の位置付け

I でまとめたように、骨太の方針に EBPM が登場した平成 29 (2017) 年度以降、EBPM の推進体制が整備され、具体的な取組が進められている。EBPM はエビデンスに基づく PDCA を徹底する手法とされ、各府省庁はエビデンスに基づいた政策評価や行政事業レビューを行い、その結果を予算編成に反映することが求められている。すなわち、我が国の EBPM は、政策評価や行政事業レビューを充実させ、その結果を予算編成に反映させることによって、歳出改革を進める手法として位置付けられている。

2 我が国の EBPM とは

(1) 政府による EBPM の定義

骨太の方針や、その他の政府文書には、EBPM の目的や取組方法についての説明はあるものの、当初、EBPM の明確な定義は示されていなかった。そのため、証拠 (エビデンス) とは何か、政策形成とは何かについては必ずしも明らかではなく、現在も有識者を含めて関係者の解釈に幅がある状況である。

ただし、各府省における EBPM の具体的な取組は始まっている。骨太の方針の記述や、先行取組とされる「経済・財政再生計画の点検・評価の取組」、「政策評価における取組」、「行政事業レビューにおける取組」(EBPM 三本の矢) の検討内容が、我が国の EBPM の事実上の定義を示していると言えよう。「はじめに」で示したように、内閣官房行政改革推進本部は、EBPM を、以下のように説明している (再掲)。

- 証拠に基づく政策立案 (EBPM) とは、(1) 政策目的を明確化させ、(2) その目的のため本当に効果が上がる行政手段は何かなど、当該政策の拠って立つ論理を明確にし、これに即してデータ等の証拠を可能な限り求め、「政策の基本的な枠組み」を明確にする取組。
- 限られた資源を有効に活用し、国民により信頼される行政を展開するため、EBPM を推進する必要。

(2) エビデンスとは

I-1 (1) で述べたように、「骨太の方針 2013」は「エビデンスに基づく政策評価を確立」するとし、「骨太の方針 2015」は、より具体的に「公共サービスの徹底した見える化 (現状、コ

⁽⁶⁰⁾ 内閣官房行政改革推進本部事務局「EBPM の推進」(統計改革推進会議第 5 回幹事会 資料 1) 2018.1.12. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/toukeikaikaku/kanjikai/dai5/siryoul.pdf>>

⁽⁶¹⁾ 各府省の平成 31 (2019) 年度及び令和 2 (2020) 年度の要求状況及び平成 31 (2019) 年度の決定状況に関しては、「政府の行政改革」ウェブサイト内の「EBPM の推進」に掲載されている「EBPM に関するリソース」を参照。<<http://www.gyokaku.go.jp/ebpm/index.html>>

表1 EBPM 導入をめぐる政府内の主な動き

年	骨太の方針における表現	統計改革	EBPM 推進委員会	EBPM 三本の矢 (括弧内は対象分野)
平成 25 (2013)	「重点課題に係る政策について、PDCA の徹底」 「エビデンスに基づく政策評価の確立」			
平成 26 (2014)	「PDCA の更なる実効性向上」	<ul style="list-style-type: none"> 公的統計の整備に関する基本的な計画（第Ⅱ期基本計画）（3月） 		
平成 27 (2015)	「エビデンスに基づく PDCA の徹底」			
平成 28 (2016)	「経済統計の改善」 「実効的な PDCA サイクル」	<ul style="list-style-type: none"> 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（10月～12月） 統計改革の基本方針（12月） 	<ul style="list-style-type: none"> 官民データ活用推進法成立・公布（12月） 	
平成 29 (2017)	「データプラットフォームの整備を通じた EBPM の推進」 「EBPM 推進体制を構築」 「証拠に基づく政策立案（EBPM）の視点も踏まえ、（中略）議論と検討を予算編成に反映させる。」	<ul style="list-style-type: none"> 統計改革推進会議最終取りまとめ（5月） 	<ul style="list-style-type: none"> 世界最先端 IT 国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画（5月） EBPM 推進委員会設置（8月） EBPM 推進の「次の一手」に向けたヒント集（11月） EBPM 推進体制*決定（12月） <p>*平成 30（2018）年度から政策立案総括審議官又は政策立案参事官を原則として各府省に設置</p>	<ul style="list-style-type: none"> 各府省の政策評価書においてデータや EBPM 手法の活用を指示（政策評価・3月） 行政事業レビュー実施要領の一部改正（行政事業レビュー・3月） 「多様な教育政策に関する実証分析」及び「生活保護受給者の就労支援」の試行的分析（KPI・11月） 「秋のレビュー」による試行的検証（行政事業レビュー・11月） 「経済・財政再生計画改革工程表 2017 改定版」（KPI・12月）
平成 30 (2018)	「EBPM を推進し、（中略）予算の質の向上と効果検証に取り組む」	<ul style="list-style-type: none"> 公的統計の整備に関する基本的な計画（第Ⅲ期基本計画）（3月） 	<ul style="list-style-type: none"> EBPM を推進するための人材の確保・育成等に関する方針（4月） 統計等データの提供等の判断のためのガイドライン（4月） 	<ul style="list-style-type: none"> 実証的共同研究（政策評価・平成 30 年度） 「公開プロセス」の試行的検証（行政事業レビュー・9月） 「新経済・財政再生計画改革工程表 2018」（KPI・12月）
平成 31 (令和元) (2019)	「EBPM をはじめとする行政改革の推進」			<ul style="list-style-type: none"> 実証的共同研究（継続）（政策評価・平成 31 年度） 「公開プロセス」の試行的検証（行政事業レビュー・9月）

(注) KPI (Key Performance Indicator) は、経済財政諮問会議事務局の行う経済・財政再生計画等における重要業績評価指標である KPI を指す。

(出典) 筆者作成。

スト及び政策効果)」によって明らかにされた情報を用いた「エビデンスに基づく PDCA の徹底」を掲げた。すなわち、公共サービスの現状やコスト等を含んだ広い意味での証拠をエビデンスとしている。

上記の内閣官房行政改革推進本部の説明も、EBPM について、「政策の基本的な枠組み」を明確にするために、「データ等の証拠」を可能な限り求めるとしており、証拠（エビデンス）にはデータ等が含まれ、その対象は幅広く考えられていることがうかがわれる。もちろん、エビデンスには政策効果に関するもの、すなわち、「本当に効果が上がる行政手段は何か」が含まれるが、その後に「など」が続いており、「当該政策の拠って立つ論理」の 1 つの例示となっている。このほかに政策目的の明確化も対象となることから、我が国の EBPM における証拠（エビデンス）は、必ずしも政策効果の証拠に限らない幅広い事象を対象としている⁽⁶²⁾。

我が国の EBPM の証拠（エビデンス）が幅広い事象を対象とする広義エビデンスであることは、I で述べたように EBPM の議論が、経済統計の改善のための議論と一体的に行われ⁽⁶³⁾、EBPM と統計改革の取組が一体的に推進⁽⁶⁴⁾されていることとも整合的である。

本稿及び本報告書では、政府の説明を踏まえて、特段の説明を加えない限り、証拠あるいはエビデンスは広義エビデンスを指すこととする。証拠あるいはエビデンスのうち、特に、政策効果（政策の有効性、あるいは政策とその成果の因果関係）を対象を限定する場合には狭義エビデンスと表記する。エビデンスの範囲については、III-2 において再度論じる。

(3) 政策形成とは

EBPM の PM (Policymaking)、すなわち、政策形成（あるいは政策立案）を字句とおりに解すれば、政策実施に先立つ、事前の意思決定を指すと考えることもできる。しかし、政府の説明や取組を見れば、我が国の EBPM の PM は、事前の検討から、事後の評価とその結果の政策改善への反映までの、一連の政策プロセスを意味している。例えば、EBPM という用語が初めて登場した平成 29 (2017) 年の骨太の方針は、前述したように「客観的証拠に基づく政策の PDCA サイクルを確立する」との方針を示して、政策形成を「政策の PDCA サイクル」と表現し、Plan(事前の政策策定)に限定されない説明を行っている。

このほか、内閣官房行政改革推進本部は、EBPM のより具体的な説明⁽⁶⁵⁾として以下を示している。

EBPM は、政策の企画立案過程の変革である。政策の企画立案、検証と改善を、ともすればアドホックなエピソードに頼りがちなエピソードベースから、政策目的の明確化や政策効果の測定に重要な関連を持つ情報やデータとは何かを問うていくエビデンスベースへと転換することである。その対象は予算事業に限らない。本来的には行政機関における全ての活動が対象となり得る。政策（政策、施策、事務事業等）の目的を明確化し、政策目的とその手段との関係（つながり）を分析し、統計等のデータを用いてチェックを行い、政策の妥当な実施と次の段階に向けた改善を継続的に可能とするためのツールである。（下線は筆者加筆）

⁽⁶²⁾ 内閣官房行政改革推進本部事務局の以前（平成 30 (2018) 年 1 月 12 日）の説明には、「当該政策の拠って立つ論理を明確にし、これに即してデータ等の証拠を可能な限り求め」の記述はなかった。内閣官房行政改革推進本部事務局 前掲注⁽⁶⁰⁾ この部分の加筆によって、現在の EBPM の取組における証拠（エビデンス）の対象は幅広いことがより明確になったと考えられる。

⁽⁶³⁾ 「統計改革推進会議 最終取りまとめ」前掲注⁽²⁹⁾ この報告書は、最初に「EBPM 推進体制の構築」についてまとめ、そのために証拠となる統計等の整備・改善が重要である (p.1) との観点から、「GDP 統計を軸にした経済統計の改善」、「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」等についてまとめている。

⁽⁶⁴⁾ 「骨太の方針 2017」前掲注⁽¹⁾, p.28.

⁽⁶⁵⁾ 内閣官房行政改革推進本部事務局 前掲注⁽³⁹⁾, p.1.

下線を付したように、EBPMのPM(Policymaking)、すなわち、政策形成には、政策目的の明確化、政策手段の検討と選択、政策実施の管理、政策手段と政策目的実現の関係分析、評価とその結果に基づく改善が含まれており、事前の政策策定にとどまらず、一連の政策プロセスとされている。また、統計等のデータの活用は、政策目的と手段の関係の分析に限定しておらず、前述した説明と同様に、エビデンスも広い意味で用いられている。

(4) 政策・施策・事務事業

広い意味での政策(政策(広義))は、「政策(狭義)」、「施策」、「事務事業」に区分される。EBPMの実践に際し、これら全ての段階においてEBPMを推進することとなり、前述したように、先行取組として「経済・財政再生計画の点検・評価における取組」(政策(狭義)に対応)、「政策評価における取組」(施策に対応)、「行政事業レビューにおける取組」(事務事業に対応)が選ばれ、「EBPM三本の矢」と呼ばれている(I-4)⁽⁶⁶⁾。

したがって、我が国のEBPMにおける政策(Policy)は、内閣官房行政改革推進本部の具体的な説明にあるように、政策(狭義)、施策、事務事業を包含する政策(広義)である。これらの関係を表2にまとめた。

表2 政策(広義)の分類：政策(狭義)・施策・事務事業

政策区分	内容	EBPM先行取組(三本の矢)
政策(狭義)	特定の行政課題に対応するための基本的な方針の実現を目的とする行政活動の大きなまとまり。	経済・財政再生計画の点検・評価における取組
施策	上記の「基本的な方針」に基づく具体的な方針の実現を目的とする行政活動のまとまりであり、「政策(狭義)」を実現するための具体的な方策や対策ととらえられるもの。	政策評価における取組
事務事業	上記の「具体的な方策や対策」を具現化するための個々の行政手段としての事務及び事業であり、行政活動の基礎的な単位となるもの。	行政事業レビューにおける取組

(出典)「政策評価の実施に関するガイドライン」p.2. 総務省ウェブサイト<http://www.soumu.go.jp/main_content/000354069.pdf>;「統計改革推進会議最終取りまとめ」(平成29年5月13日統計改革推進会議決定)pp.6-7. 首相官邸ウェブサイト<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/toukeikaikaku/pdf/saishu_honbun.pdf>を基に筆者作成。

3 小括

我が国のEBPMは、「政策の基本的な枠組み」を証拠(エビデンス)に基づいて明確にする取組とされる。証拠(エビデンス)の対象は、政策効果に限定されない幅広いものであり(広義エビデンス)、政策形成とは、政策の基本的な枠組み、具体的には事前の検討から、事後の評価とその結果の反映までの、一連の政策プロセスを意味する。また、対象となる政策は、政策(狭義)、施策、事務事業のいずれのレベルも含んでいる。

なお、証拠(エビデンス)の対象に政策目的の妥当性を確認するためのデータなど、政策手段の決定に必ずしも直結しないものも含まれており、実際の政策決定においては、政策効果に関する狭義エビデンスによる政策の妥当性のみならず、費用やリスクに関するエビデンスも参

(66) 「政策評価の実施に関するガイドライン」(平成17年12月16日政策評価各府省連絡会議了承。平成22年5月28日一部改正、平成24年3月27日一部改正、平成27年4月1日一部改正。)p.2. 総務省ウェブサイト<http://www.soumu.go.jp/main_content/000354069.pdf>;「統計改革推進会議最終取りまとめ」前掲注(29), pp.6-7.

照される。また、予算の制約や、エビデンスの把握が困難な政策との選択の問題もあり、政治判断を含めて多様な要因が政策決定には関係する。すなわち、広義、狭義にかかわらず、エビデンスによって自動的に政策が形成されるわけではない。このため、「証拠に基づく」(evidence-based)ではなく、「証拠に照らした」(evidence-informed)や、「証拠の影響を受けた」(evidence-influenced)あるいは「証拠に促された」(evidence-inspired)等の用語が用いられることもある⁽⁶⁷⁾。

Ⅲ 我が国のEBPMにおける2つの「鍵」

EBPMに関する政府の最初の具体的な取組は、5つの事務事業についてEBPMの試行的検証が行われた平成29(2017)年度の「EBPM推進に係る行政事業レビュー」(I-4(3))であり、EBPMの実施に当たり、政策の必要性、目的、手段等を整理するロジックモデルと、ロジックモデルをサポートするエビデンスが重要であることが、有識者によって指摘された⁽⁶⁸⁾。また、総務省行政評価局が平成30(2018)年度に実施したEBPMのリーディングケースを提示するため4つのテーマを扱った「政策効果の把握・分析手法の実証的共同研究」(I-4(2))も、ロジックモデルの作成とエビデンスの収集について具体的な検討を行っている⁽⁶⁹⁾。したがって、EBPMの取組においては、ロジックモデルとエビデンスの2つが「鍵」となると考えられる。

1 ロジックモデル

(1) プログラム評価におけるセオリー評価

米国では、政策あるいは事業など何らかの社会目的を実現するための取組をプログラムと呼び、その評価をプログラム評価(Program Evaluation / Evaluation)と呼ぶ⁽⁷⁰⁾。プログラム評価は、当初、プログラムによる改善、すなわちプログラムの成果を事後的に評価する「インパクト評価」を主眼としていた。しかし、政策の目的が関係者間で必ずしも共有されていない、投入資源から成果までの関係性(連鎖)が明らかではない等の問題があるプログラムもあり、この問題に対応するため、インパクト評価の前提として、政策の原因と結果、言い換えれば政策の論理を明らかにする「セオリー評価」が必要となった⁽⁷¹⁾。

(67) サンドラ・M. ナトリーほか(惣脇宏ほか訳)『研究活用の政策学—社会研究とエビデンス—』明石書店, 2015, p.39. (原書名: Sandra M. Nutley et al., *Using Evidence: How Research Can Inform Public Services*, 2007.) 地方自治体としてEBPMに積極的に取り組む神奈川県の説明も参考となる。神奈川県は、EBPMを政策プロセス全般に関するものとしており、「『EBPMとは、政策運営において、政策課題の発見から、政策立案と実施、成果の検証までのつながりを、因果関係の明確化やデータによる検証等を行うことによって、根拠をより強く意識するための仕掛け』というように定義できよう。端的には、EBPMとは『『根拠(evidence)』に基づき政策を『運営(manage)』すること』である、と言える。」と説明し、EBPMの訳語には、必要に応じて「根拠に基づく政策運営」を当てるとしている。神奈川県政策研究センター「『根拠に基づく政策運営』(Evidence-based Policy Making)—EBPMの基本的な考え方と自治体の今後の対応—」『かながわ政策研究ジャーナル』13号, 2019.3, pp.17-18. <<http://www.pref.kanagawa.jp/docs/r5k/cnt/f7282/documents/centerresearchebpmrevised.pdf>>

(68) 「EBPMの実施に当たっては、この問題の解決が必要なのか、何を目的として行う事業なのか、事業が目的達成のための手段として有効か、これらを事業の目的・手段の合理的な関係を説明するロジックモデルやこれをサポートするエビデンスを用いて精査することが必要である。」「平成29年秋の年次公開検証の取りまとめ(案)」(第29回行政改革推進会議幹事会資料1)2017.12.7, pp.20-24. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaiji/dai29/siryoul.pdf>>

(69) 総務省行政評価局 前掲注54

(70) 米国会計検査院(Government Accountability Office: GAO)は、プログラム評価について、プログラムがどの程度機能したかと、機能した理由を評価するため、データを収集し分析する方法を用いた体系的な研究としている。GAO, *Designing Evaluations: 2012 Revision*, 2012.1, p.3. <<https://www.gao.gov/assets/590/588146.pdf>>

なお、プログラム評価には、「インパクト評価」や「セオリー評価」以外に、「ニーズ評価」、「プロセス評価」、「効率性評価」があり（表3）、プログラムの目標設定、政策選択、実施管理、実施結果の評価、評価を踏まえた改善など政策プロセス全般に関わるものに拡張されてきた⁽⁷²⁾。

表3 プログラム評価の体系

ニーズ評価	Assessment of need for the program	必要性の評価
セオリー評価	Assessment of program design and theory	論理やデザインの評価（評価可能性評価）
プロセス評価	Assessment of program process and implementation	進捗（実施状況）の評価
インパクト評価	Assessment of program outcome/impact	成果の評価
効率性評価	Assessment of program cost and efficiency	効率の評価

（注） セオリー評価を Program Theory Evaluation, プロセス評価を Process Evaluation, インパクト評価を Impact Evaluation と記す場合もある。

（出典） ピーター・H. ロッシほか（大島巖ほか監訳）『プログラム評価の理論と方法—システムティックな対人サービス・政策評価の実践ガイド—』日本評論社, 2005, pp.74-78.（原書名：Peter H. Rossi et al., *Evaluation: A Systematic Approach*, 7th ed., 2004.）等を基に筆者作成。

(2) セオリー評価とロジックモデル

プログラム評価におけるセオリー評価の手法として、1970年代にロジックモデルは開発された。ロジックモデルは、プログラムの目的を明確にし、政策効果の論理性を検討する手法であり、「プログラムがどのように効果を上げるか—そのプログラムの基盤となっている理論と仮定—を図式化したもの」⁽⁷³⁾とされる。ロジックモデルは、基本構造としてA～Eの5段階（場合によってはA～Dの4段階）で構成されるフローチャート（表4）である⁽⁷⁴⁾。

具体的には、「行政資源のインプット（入力）からアウトプット（産出）、そしてアウトカム（成果）、インパクト（社会への影響）に至る一連の因果関係（シナリオ、ロードマップ）をビジュアルに表現」⁽⁷⁵⁾したものを指す。この説明のように、最終アウトカムをインパクトと呼ぶこともあるが、本稿は、プログラムの効果を評価する「インパクト評価」との混同を避けるため、インパクトは用いず⁽⁷⁶⁾、最終アウトカムとする。なお、4段階の場合には、DとEを合

(71) 龍慶昭・佐々木亮『「政策評価」の理論と技法 増補改訂版』多賀出版, 2004, pp.25-29. セオリー評価を「評価可能性評価」(evaluability assessment)と呼ぶこともある（窪田好男「公共政策学・政策評価論・日本型政策評価」『日本評価研究』8(1), 2008.3, p.65. <http://evaluationjp.org/files/Vol08_No1.pdf>）。

(72) ピーター・H. ロッシほか（大島巖ほか監訳）『プログラム評価の理論と方法—システムティックな対人サービス・政策評価の実践ガイド—』日本評論社, 2005, pp.3-5, 74-78.（原書名：Peter H. Rossi et al., *Evaluation: A Systematic Approach*, 7th ed., 2004.）; 小野達也「ロジックモデルを用いた評価指標の設定—業績測定の実効性の向上に向けて—」『評価クォーターリー』46号, 2018.7, pp.46-59. なお、プログラム評価に「ニーズ評価」を含めない考え方もある（龍・佐々木 同上, pp.8-9.）。また、米国のプログラム評価（Program Evaluation / Evaluation）を政策評価と訳す場合もあるが（龍・佐々木 同）、本稿は、米国におけるプログラム評価の理論と実践については「プログラム評価」と表記する。

(73) W.K. Kellogg Foundation, *Logic Model Development Guide*, Updated 2004, p.1. <<https://www.wkkf.org/resource-directory/resource/2006/02/wk-kellogg-foundation-logic-model-development-guide>> 同書2001年版の邦訳として農林水産政策情報センター『ロジックモデル策定ガイド』2003.8. <http://www.maff.go.jp/primaff/about/center/hokoku/attach/pdf/200308_hk066.pdf> がある。本文抽出箇所はW.K. Kellogg Foundation, *Evaluation Handbook*, 1998, p.35の引用。

(74) ロジックモデルの詳細については、大西淳也・日置瞬「ロジック・モデルについての論点の整理」『PRI Discussion Paper Series』No.2016A-8, 2016.5. <https://www.mof.go.jp/pri/research/discussion_paper/ron280.pdf> を参照。

(75) 佐藤徹「自治体行政へのロジックモデルの導入戦略」『評価クォーターリー』42号, 2017.7, p.2.

(76) インパクトはアウトカムと同義との指摘もある（キャロル・H. ワイス（佐々木亮監修, 前川美湖・池田満監訳）『入門評価学—政策・プログラム研究の方法—』日本評論社, 2014, pp.10-12.（原書名：Carol H. Weiss, *Evaluation; Methods for Studying Programs and Politics*, 2nd ed., 1997.））。

わせてアウトカムと呼ぶ。また、アウトカムについて短期、中間、長期の段階を設ける場合もあり⁽⁷⁷⁾、この場合には、長期アウトカムが最終アウトカムに当たる。

表4 シンプルなロジックモデルの例（少人数学級推進の事例）

段階	A：インプット	B：アクティビティ	C：アウトプット	D：初期アウトカム	E：最終アウトカム
内容	政策のための投入資源(予算、人員等)	投入資源による具体的な活動	活動に基づく産出物(変化)	活動に基づく成果(結果)	最終的に生じた変化
事例	予算の増額	教師増員、教室等設備投資	少人数学級の実現	学力の向上	国民生活の向上

(出典) 筆者作成。

(3) ロジックモデルの役割

我が国のEBPMは、「当該政策の拠って立つ論理を明確」にすることを求めている(II-2)。ロジックモデルによって、政策の必要性、目的、手段等を整理することは、その論理を明確にする上で有効な方法と考えられる。同時に、政策プロセスの透明性が向上し、政策とその効果の関係性についての議論が深まることが期待される。また、ロジックモデルによって、各段階のエビデンスの有無と内容が明らかになり、不足するエビデンスについては、収集、整理が促されよう。さらに、整理された新たなエビデンスによってロジックモデルが表す論理が明確になることも期待できる。

2 エビデンス

(1) 広義エビデンスと狭義エビデンス

内閣官房行政改革推進本部によれば、我が国のEBPMにおける証拠(エビデンス)は広義エビデンスであり、その対象は幅広く、政策効果に限定されない(II-2(2))。この広義エビデンスを大別すれば、①主に政策目的の明確化(特定)に関わる「現状把握のためのエビデンス」と、②主にロジックモデルに関わる「政策効果把握のためのエビデンス」で構成されることになる⁽⁷⁸⁾。①は政策課題の状況を示す統計などであり、②は有効性(因果関係)分析である。効率性分析や費用便益分析などを②に含める場合もある。総務省行政評価局「政策効果の把握・分析手法の実証的共同研究」(I-4(2))は、①を「記述統計」、②のうち因果関係の分析を「分析統計」と呼んでいる⁽⁷⁹⁾。なお、本来、エビデンスとは、実施する(した)政策によって、意図した効果をどれだけ実現する(した)かを、事実やデータに基づいて分析した知見、すなわち政策効果(あるいは因果関係)の証拠(狭義エビデンス)とする考え方もある⁽⁸⁰⁾。エビデンスの全体像を図2にまとめた。

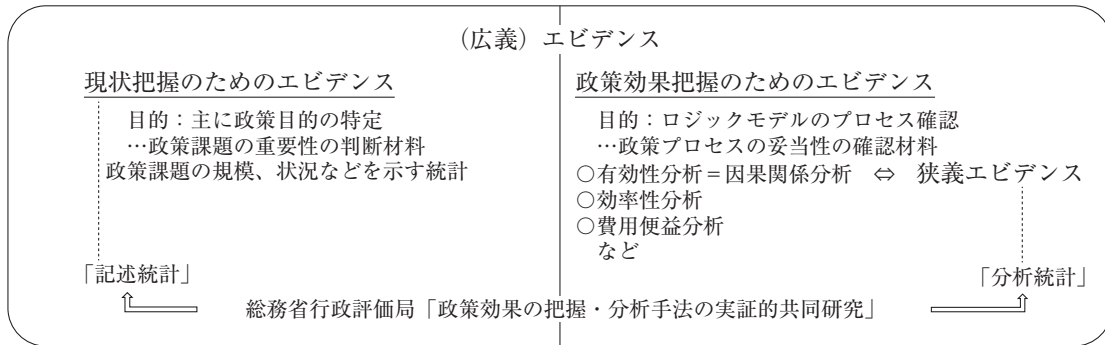
(77) アウトカムを短期(対象集団の便益)、中間(対象集団の変化)、長期(社会問題の解決)に分ける考え方である。南島和久「第7章 実施」石橋章市朗ほか『公共政策学』ミネルヴァ書房、2018、pp.173-174。

(78) 家子直幸ほか「エビデンスで変わる政策形成」『政策研究レポート』2016.2.12、pp.1-2。三菱UFJリサーチ&コンサルティングウェブサイト<https://www.murc.jp/wp-content/uploads/2016/02/seiken_160212.pdf> この2つの区分は前述した内閣官房行政改革推進本部の説明とも整合的である(内閣官房行政改革推進本部事務局 前掲注(4); 同 前掲注(39))。

(79) 総務省行政評価局 前掲注(54)、pp.25-26。

(80) 山口慎太郎「エビデンスとは何か?—EBPM推進に必要なもの—」東京大学大学院経済学研究科附属政策評価研究教育センターウェブサイト<<http://www.crepe.e.u-tokyo.ac.jp/material/crepecl4.html>>

図2 証拠（エビデンス）の種類：広義エビデンスと狭義エビデンス



(出典) 家子直幸ほか「エビデンスで変わる政策形成」『政策研究レポート』2016.2.12, pp.1-2. 三菱UFJリサーチ&コンサルティングウェブサイト <https://www.murc.jp/wp-content/uploads/2016/02/seiken_160212.pdf>; 総務省行政評価局「政策効果の把握・分析手法の実証的共同研究—報告書総論 ver1.0—」2019.4, pp.25-26. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000617696.pdf> を基に筆者作成。

(2) 狭義エビデンスの重要性

我が国のEBPMの取組は、広義エビデンスを用いて政策プロセス全般の改善を図るという広い射程を持ったものであるが、EBPMとは、政策の有効性分析、すなわち政策とその成果の因果関係のエビデンス（狭義エビデンス）を用いて、政策効果の有無を基に適切な政策決定を行うこととする指摘もある⁽⁸¹⁾。この場合、狭義エビデンス以外はデータ、あるいは情報と呼ぶことになる。実際に、我が国のEBPMの取組についても、狭義エビデンスの重要性が強調されることは少なくない⁽⁸²⁾。

政策効果、すなわち当該政策の因果効果は、政策対象の政策実施後の結果や、政策実施前後の結果比較だけでは評価できない点に注意する必要がある。政策の因果効果は、当該政策以外の要因を除外して分析、評価する因果推論を行う必要がある。因果推論、すなわち政策の因果効果の評価は、経済学や統計学の知見を用いて行われるものであり、その最も有力な分析手法とされているのは、ランダム化比較試験（Randomized Controlled Trial: RCT）である（RCT等の因果推論の方法とその質の評価、限界を含む留意点については、本稿末の補論を参照）。EBPMにおいては、因果関係を示すエビデンス（狭義エビデンス）の有無とその質（エビデンス・レベル）が重要であり、経済学や統計学を適切に用いるため、政策実務者の育成とともに、研究者との連携を深める必要がある。

なお、政策形成の観点から狭義エビデンスの重要性を疑う余地はないが、狭義エビデンスは政策の有効性について仮説を検証するものであり、当該政策を有効とする仮説を設定するためには、狭義エビデンス以外のエビデンスが重要となるとの指摘もある⁽⁸³⁾。また、「社会で起きていることをデジタル化する」現状把握のためのエビデンスは、問題認識と政策の目標設定のため

(81) 経済学の立場からは、「EBPMとは限りある政策資源をどの政策に割り振るかという意思決定の過程の中で、エビデンスに基づいて効果の上昇している政策を特定し、その結果に基づいて政策資源を配分しようという考え方である」と説明されている。川口大司「エビデンスに基づく政策形成と経済学」『日本労働研究雑誌』705号, 2019.4, p.8. <<https://www.jil.go.jp/institute/zassi/backnumber/2019/04/pdf/008-012.pdf>> 川口氏は、我が国のEBPMの大きなポイントの一つとしてロジックモデルの作成も挙げており、ロジックモデルによって政策効果の論理構造を明らかにする意義も指摘している。

(82) 例えば、青柳恵太郎「EBPMが継承すべきEBMの思考法」『行政&情報システム』54(5), 2018.10, p.30は、エビデンスを因果推論の実証結果と狭義に捉えて議論すべきとしている。

(83) 中村圭「政策課題への一考察（第40回）地方自治体におけるEBPM推進に向けて—EBPM(根拠に基づく政策立案)における「エビデンス」の定義と位置づけ—」『地方財務』782号, 2019.8, pp.174-175.

に必要との指摘もある⁽⁸⁴⁾。

IV EBPMの3つの土台

我が国のEBPMの鍵とされるロジックモデルとエビデンスの2つの観点から、我が国のEBPMの土台には、①プログラム評価及び政策評価、②統計改革（経済統計の改善、統計システムの再構築と利活用の促進等）、③「エビデンス（証拠）に基づく実践」（Evidence-Based Practice: EBP）の3つがあると考えられる⁽⁸⁵⁾。

1 プログラム評価及び政策評価

ロジックモデルは、プログラム評価におけるセオリー評価の手法である。EBPMの取組においてロジックモデルの作成が重視されていることは、EBPMの土台にプログラム評価があることにほかならない。そもそも、骨太の方針2013には「エビデンスに基づく政策評価の確立」（I-1(1)）との方針が示されている。

また、我が国の政策評価法は、行政機関に対して、政策効果を把握し、これを基礎として評価を行い、評価の結果を政策に適切に反映することを義務付けて、政策効果の把握はできる限り定量的にすることを求めている（第3条⁽⁸⁶⁾）。政策評価法は、用語として「エビデンス」は用いておらず、我が国の政策評価の実情は、政策効果の定量的な把握が進んでいるとは言い難いが⁽⁸⁷⁾、法律の考え方はEBPMと親和性があると考えられる。

このように、我が国のEBPMの土台には、米国のプログラム評価の理論に加え、我が国がこれまで取り組んできた政策評価⁽⁸⁸⁾があると言えよう。

元々、米国におけるプログラム評価の理論は、政策プロセス全般を扱っており、アウトプットとアウトカムの因果関係を「有効性の検証」とし、その最も望ましい方法としてRCTを挙げている⁽⁸⁹⁾。すなわち、狭義エビデンスとその質を重視する方法論は、後述する「エビデンス（証拠）に基づく医療」（Evidence-Based Medicine: EBM）の分野だけではなく、プログラム評価の理論

(84) 総務省行政評価局 前掲注(54), p.27.

(85) EBPMの背景にある議論として、行動経済学を挙げる場合もある。伝統的な経済学は、人間は全ての情報を基に合理的に意志決定を行うと仮定してきたが、行動経済学は、人間の意思決定は合理性から系統的に外れること（バイアスがあること）に着目する。このバイアスを用いて、人間の行動を変化させる手法をナッジ（軽く肘でつつくの意味）と呼ぶ。ナッジによって、大きなコストが必要となる財政支出や規制を用いず、人々の行動を変化させ、その結果として政策の実効性が高まる可能性がある。EBPMにおいても行動心理学やナッジが注目されている。大竹文雄『行動経済学の使い方』岩波書店, 2019, pp. iii - iv, 44-45.

(86) 行政機関は、その所掌に係る政策について、適時に、その政策効果（当該政策に基づき実施し、又は実施しようとしている行政上の一連の行為が国民生活及び社会経済に及ぼし、又は及ぼすことが見込まれる影響をいう。以下同じ。）を把握し、これを基礎として、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、自ら評価するとともに、その評価の結果を当該政策に適切に反映させなければならない。

2 前項の規定に基づく評価（以下「政策評価」という。）は、その客観的かつ厳格な実施の確保を図るため、次に掲げるところにより、行われなければならない。

一 政策効果は、政策の特性に応じた合理的な手法を用い、できる限り定量的に把握すること。

二 政策の特性に応じて学識経験を有する者の知見の活用を図ること。

(87) 岩本康志「政策効果の定量的把握」『レファレンス』825号, 2019.10, pp.1-28. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11375346_po_082501.pdf?contentNo=1>.

(88) なお、我が国の政策評価は、評価の重心が主に事前にある政策分析（Policy Analysis）、主に事後にあるプログラム評価及び業績測定（Performance Measurement）の3つがあると説明され（南島和久「第8章 評価」石橋ほか 前掲注(7), p.186.）、米国のプログラム評価とは異なっている。また、我が国の政策評価は、業績測定が主となっており、その背景には新公共管理（New Public Management: NPM）の影響があると指摘されている（山谷清志「特集「公共部門評価におけるNPMの影響」」『日本評価研究』9(3), 2009.9, pp.1-2. <http://evaluation.jp.org/files/Vol09_No3.pdf>）。

においても存在している。この点においても、プログラム評価の理論はEBPMの土台と言える⁽⁹⁰⁾。

2 統計改革

我が国のEBPMの議論と取組は、経済統計の改革と一体的に推進されている（I-2）。経済統計には様々なものがあり、経済情勢などのマクロ統計の整備は、EBPMのエビデンスのうち、主に政策目的の明確化に関わる現状把握のためのエビデンスの充実の土台となろう。

統計改革は、その内容によっては、狭義エビデンスを含む政策効果把握のためのエビデンスの充実の土台ともなり得る。例えば、税務や社会保険等の業務で収集・利用している行政記録情報を活用することができれば、少ない追加費用の範囲内で精度の高いデータによる狭義エビデンスを作成できる可能性がある⁽⁹¹⁾。そのため、骨太の方針2019には、税務情報や不動産登記情報などの行政記録情報の二次的な活用が検討事項として盛り込まれている⁽⁹²⁾。

3 エビデンス（証拠）に基づく実践（EBP）

EBPMにおいて、アウトプットからアウトカムへの因果関係を示す実証結果（狭義エビデンス）が重視される背景には、EBPMの考え方の源流が1990年代に提唱された「エビデンス（証拠）に基づく医療」（EBM）であることが挙げられている⁽⁹³⁾。EBMとは、「直感や経験ではなく、科学的根拠に重点を置いて治療、健康政策などを選択する」⁽⁹⁴⁾こと、より新しい定義では、「研究でつくられた最善のエビデンスを、臨床知識・環境と、患者の価値観を統合して、目の前の患者のためにつかう」⁽⁹⁵⁾こととされる⁽⁹⁶⁾。EBMは、意思決定において、①治療や予防（アウトプット）と健康の回復や維持の効果（アウトカム）の因果関係のエビデンスと、②エビデンスの質（エビデンス・レベル）の評価の2つを重視している。

狭義エビデンスを重視し、その質を評価する方法論は、医療分野だけではなく、教育、刑事司法、国際協力など様々な分野にも広がっており、「エビデンス（証拠）に基づく実践」（EBP）と呼ばれる。EBPMも幅広く様々な政策を対象としていることから、EBPMの土台には、EBMをはじめとするEBPがあると言えよう。

(89) 「第9章 無作為化実験」ワイス 前掲注(76), pp.285-312; 「第8章 プログラムインパクトをアセスメントする—無作為化フィールド実験法—」ロッシほか 前掲注(72), pp.219-245.

(90) 詳しくは、本報告書の小池拓自「海外におけるEBPMの先行事例」Iを参照。

(91) 山口 前掲注(80)

(92) 「骨太の方針2019」前掲注(2), pp.54-55.

(93) 青柳 前掲注(82), p.28 は、Jon Baron, “A Brief History of Evidence-Based Policy,” *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 678(1), 2018.6.18, pp.40-50 を引用して、EBPMはEBMの系譜に連なるとしている。

(94) 丹後俊郎「EBMとEBH—エビデンスに基づく医療、保健医療、健康政策—」『公衆衛生研究』49(4), 2000.12, p.307. <<https://www.niph.go.jp/journal/data/49-4/200049040001.pdf>>

(95) David L. Sackett et al., *Evidence-based MEDICINE* 2nd ed., 2000 (邦訳: デビット・L. サケットほか『Evidence-based medicine—EBMの実践と教育—』エルゼビア・サイエンス社, 2003.) この訳は津谷喜一郎「日本のエビデンスに基づく医療（EBM）の動きからのレッスン」国立教育政策研究所編『教育研究とエビデンス—国際的動向と日本の現状と課題—』明石書店, 2012, p.193のもの。1997年に出版された原書初版David L. Sackett et al., *Evidence-based Medicine*, 1997. (邦訳: デビット・L. サケットほか(久繁哲徳監訳)『根拠に基づく医療—EBMの実践と教育の方法—』オーシーシー・ジャパン, 1999.) はEBMの普及に貢献した。ただし、初版のEBMの定義は、「個々の患者の医療判断の決定に、最新で最善の根拠を、良心的かつ明確に、思慮深く利用すること」であり、「臨床知識・環境」や「患者の価値観」の観点が示されていなかった。これらの観点が加わったことは、政策への展開という意味で注目に値する。

(96) 狭義のEBMは、個々の患者の治療法の選択をエビデンスに基づいて行うことであるが、広義のEBMには、保健医療（Evidence-based Healthcare）、公衆衛生（Evidence-based Public Health）等のEBH、すなわち健康に関わるあらゆる領域が含まれる。正木朋也・津谷喜一郎「エビデンスに基づく医療（EBM）の系譜と方向性—保健医療評価に果たすコクラン共同計画の役割と未来—」『日本評価研究』6(1), 2006.3, pp.3-4. <http://evaluation.jp.org/files/Vol06_No1.pdf>

おわりに

Iで整理したように、我が国のEBPMは、政策評価の強化や統計改革の文脈から議論が始まり、経済・財政一体改革において「エビデンスに基づく政策立案を推進する」（骨太の方針2017）との方針の下、平成29（2017）年から具体的な取組が進んでいる。現在は、経済・財政再生計画等におけるKPI、政策評価法に基づく政策評価、行政事業レビューにおいて、範となる先行事例を蓄積する段階である。

IIとIIIでまとめたように、我が国のEBPMにおいて、政策形成とは、政策目的の明確化から、政策手段の検討と選択、政策実施の管理、政策手段と政策目的の実現の関係分析、評価とその結果に基づく改善までを含む一連の政策プロセスを意味し、エビデンスとは、政策プロセス全般に関わるデータ、統計、分析結果など幅広いもの（広義エビデンス）を指す。EBPMの実践においては、適切なロジックモデルの作成と、エビデンスの整備が鍵となる。経済・財政一体改革あるいは行財政改革の観点からは、特に政策の有効性が重要であり、エビデンスの中でも、ロジックモデルにおけるアウトプットからアウトカムへの因果関係（狭義エビデンス）が重要となる。

IVで示したように、EBPMの経緯や目的、現状の取組を踏まえれば、①プログラム評価及び政策評価、②統計改革（経済統計の改善、統計システムの再構築と利活用の促進等）、③「エビデンス（証拠）に基づく医療」（EBM）をはじめとする「エビデンス（証拠）に基づく実践」（EBP）の3つがEBPMの土台となる。すなわち、EBPMは、統計の改革のみではなく、プログラム評価及び政策評価やEBPの理論及び実践とも連動して推進していく必要がある。

統計改革の進展によってエビデンスの基盤が整備され、特にEBPの知見の活用によって狭義エビデンスが質と量の両面から充実すること、これらがロジックモデルに沿って、政策評価や行政事業レビューなどの既存の評価活動に活用され、当該政策の改善につながることで、EBPMの目指す1つの形と言えよう。これが実現できれば、業績測定に偏る傾向にあると指摘⁽⁹⁷⁾される我が国の政策評価が変わる可能性もある。その結果、ともすればエピソードベースと言われる政策プロセスをエビデンスベースとし⁽⁹⁸⁾、人材、予算などの貴重な資源を有効な政策手段に投じること、それによって、より機能する政府の実現に貢献することが期待される。更に、EBPMによって、政策の目的、政策手段を有効とするロジック、政策手段の費用、政策効果の検証結果などが明らかになり、政策プロセスの「見える化」が進むことが、国会による行政監視にも資することも期待できよう。

最後に、識者の指摘などを踏まえ、EBPMの課題を幾つか挙げる。まず、エビデンスのバイアス（偏り）を排除することである。ある政策の利害関係者が恣意的なエビデンスを用いることを防止することは、真に有効な政策を選択するためには不可欠である⁽⁹⁹⁾。また、EBPMに

(97) 山谷 前掲注(88), p.1-2.

(98) 「統計改革推進会議最終取りまとめ」前掲注(29), p.1.

(99) 関沢洋一「EBPMがハイジャックされないために」『新春特別コラム：2019年の日本経済を読む』2018.12.28. RIETI(独立行政法人経済産業研究所)ウェブサイト <https://www.rieti.go.jp/jp/columns/s19_0009.html> 当該政策を実施した、あるいはそれによって仕事を得ている等の利害関係者は、その政策が有効であるとのエビデンスを提示する誘因を持つ。この誘因によってエビデンスが歪められることを防止する方法として、事前評価の徹底、中立な組織の関与、研究の事前登録などが挙げられている。また、政策担当者が政策ありきでエビデンスを歪める、あるいは当該政策に整合的なエビデンスを引用することを揶揄（やゆ）するPBEM(Policy Based Evidence Making)に警鐘を鳴らす指摘もある。山口一男「PBEMを排し、EBPMを促進すべきである」『新春特別コラム：2019年の日本経済を読む』2019.1.7. 同 <https://www.rieti.go.jp/jp/columns/s19_0010.html>

基づいて既存の政策を変更（改廃）するには、行政当局も国民も、行政は絶対に間違えてはいけないという「行政の無謬性」へのこだわりを克服する必要がある⁽¹⁰⁰⁾。将来的に様々な政策にEBPMの考え方を展開していく上では、エビデンスがない、あるいは、エビデンスを得るには相当の時間や費用が必要となるといった政策分野もあり⁽¹⁰¹⁾、EBPMが万能ではない点にも注意する必要がある。なお、既存の政策評価や行政事業レビューにおいても行政内部の負担が大きく「評価疲れ」の問題もあり⁽¹⁰²⁾、EBPMを実施することの費用と効果も勘案する必要がある。近年の試行を踏まえて、EBPMをどのように拡大し、どのように定着を図っていくのか、今後の動向が注目される。

(こいけ たくじ)

(おち みどり)

(100) 土居丈朗「EBPMの前にすべきことがある 行政の無謬性をどう克服するか」2018.10.10. 東京財団政策研究所 税・社会保障調査会ウェブサイト <https://tax.tkfd.or.jp/?post_type=article&p=819>

(101) 例えば、EBPMにとって望ましいとされるRCTによるエビデンスは、実施のための費用や時間の負担が大きいことや、倫理的に実施ができないケースがあることなどから、全ての政策分野で確保できるわけではない（補論-3）。質の高いエビデンスの有無に関わらず実施すべき政策課題もあり、EBPMが全ての政策分野をカバーできる訳ではない。

(102) 政策評価や行政事業レビューの詳細については、本報告書の落美都里「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—」参照。

補論 RCT 等の因果推論の方法とその質の評価

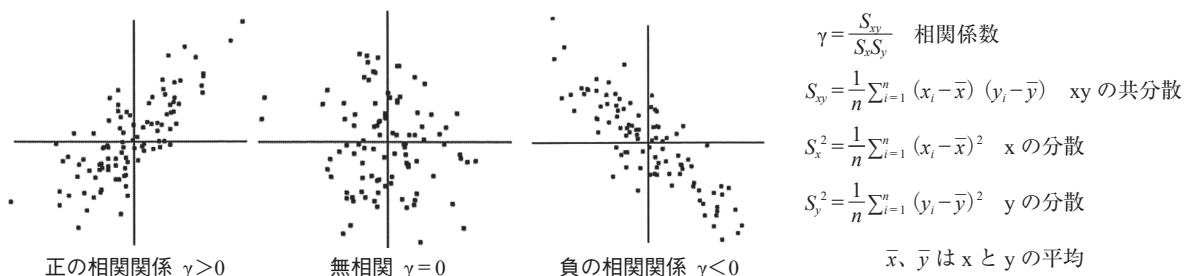
特定の政策が政策目標の実現に効果を持つのか、すなわちアウトプット（例えば少人数学級の実現）からアウトカム（学力の向上）への因果関係の分析結果は、EBPM の狭義エビデンスであり、極めて重要な論点である。この因果関係を分析することは因果推論と呼ばれ、当該政策以外の要因を除外する必要がある。最も信頼の置ける因果推論の方法は、ランダム化比較試験（Randomized Controlled Trial: RCT）とされている。以下では、基本書を基に、RCT をはじめとする代表的な因果推論の概要と留意点、それらの質（エビデンス・レベル）の順位付けをした階層（エビデンス・ピラミッド）について整理する⁽¹⁰³⁾。なお、概念理解を目的とすることから、各種分析の統計学的な推計手法や評価手法については扱わない。

1 因果関係とその分析の基本

(1) 因果関係と相関関係

政策手段 X の実施（アウトプット）が政策目的 Y（アウトカム）の実現につながる、すなわち、X が原因、Y が結果⁽¹⁰⁴⁾となる X から Y への因果関係（causality）の有無は、EBPM の重要な論点である。しかし、因果関係の特定は容易ではない。分析の第 1 歩は、X と Y の相関関係を確認する、例えば、少人数学級の学力向上との関係を分析するため、学級の人数を X、学級の平均点を Y としてグラフ化するとともに、相関係数を計算することである（図 3）。

図 3 相関関係（散布図と相関係数）



（出典）「中級テキスト」『データサイエンス・スクール』 p.16. 総務省統計局ウェブサイト <<https://www.stat.go.jp/dss/getting/pdf/mid.pdf>> を基に定義式は筆者が補記した。

ただし、相関関係は因果関係を考える手掛かりとなるものの、X と Y の相関関係の存在は、X から Y への因果関係の十分条件ではない⁽¹⁰⁵⁾。例えば、以下の 3 つの場合のように、因果関係がなくても相関関係が観測される可能性がある。

① 全くの偶然で相関関係が観測される（見せかけの相関）

⁽¹⁰³⁾ 伊藤公一朗『データ分析の力—因果関係に迫る思考法—』光文社、2017; 中室牧子・津川友介『「原因と結果」の経済学—データから真実を見抜く思考法—』ダイヤモンド社、2017; 森田果『実証分析入門—データから「因果関係」を読み解く作法—』日本評論社、2014; 津川友介「準実験のデザイン—観察データからいかに因果関係を導き出すか—」『岩波データサイエンス』 vol.3, 2016.6, pp.49-61 等を参照した。

⁽¹⁰⁴⁾ X（原因）は独立変数、説明変数、処置、暴露因子、Y（結果）は従属変数、被説明変数と呼ぶこともある。中室・津川 同上, p.27.

⁽¹⁰⁵⁾ 相関関係のみでは因果関係を特定できない問題は、データを増やしても（ビッグデータであっても）解決できない。伊藤 前掲注⁽¹⁰³⁾, pp.48-50.

- ② Y から X への因果関係によって相関関係が観測される（逆の因果関係。Reverse Causality）
- ③ X 以外の要因 V が X と Y の両方に影響し相関関係が観測される（交絡因子 V の存在）

(2) 介入効果による因果関係の評価

相関関係では因果関係を特定することはできない。因果関係の有無は、概念的には介入の有無による結果の差異で評価する。すなわち、介入 X がある結果 Y_1 と介入 X がない結果 Y_0 の差異 $Y_1 - Y_0$ に着目して、これを介入効果（Treatment Effect）として評価する。介入以外の要因は Y_1 、 Y_0 に同等に影響を持つことで評価から除外される。

しかし、「実際に起こらなかった潜在的結果」（反実仮想、反事実の潜在的結果、反実仮想的事実）、例えば、介入対象が1つのときに、介入 X を行った場合、介入を行わない結果は入手できず、2つの結果の差異を求めることはできない。このことは、因果推論の根本問題と呼ばれる。そこで、分析対象を複数とし、介入を行った介入群（Treatment Group）と介入を行わなかった対照群（Control Group）に分けて、それぞれの結果平均の差異、平均介入効果（Average Treatment Effect: ATE）を介入効果と解釈して評価する。この方法は、介入が無ければ、2つの群の結果平均は等しいと仮定し、対照群を「反実仮想」と考えている⁽¹⁰⁶⁾。

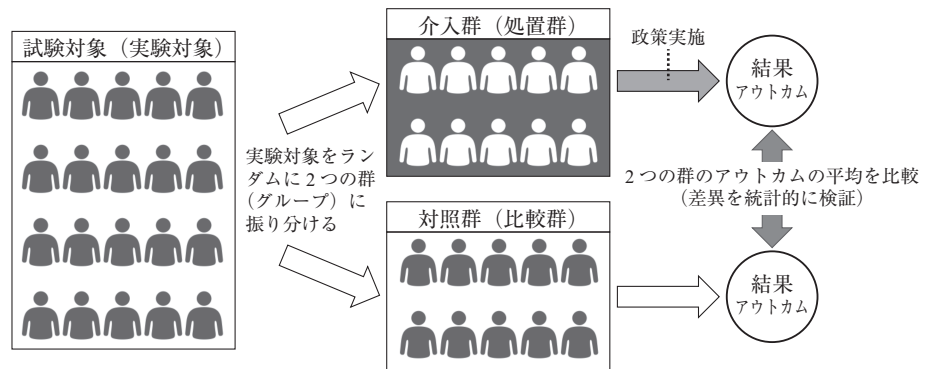
2 因果推論の方法

(1) ランダム化比較試験（RCT）

介入群と対照群のグループ分けを無作為（ランダム）に実施する方法が、RCT⁽¹⁰⁷⁾である。サンプルサイズがある程度大きければ、2つの群は介入の結果を左右する様々な要因について同質となり、「介入が無ければ、2つの群の結果平均は等しい」との仮定が満たされ得る。その上で、平均介入効果が意味ある大きさであるかを統計的に検証することで因果関係を評価する（図4）⁽¹⁰⁸⁾。

原因 X、結果 Y 以外にも様々な変数（共変量）があり、その中には、Y を左右する要因も多様に存在する可能性がある（前述の交絡因子）。ランダムに2つの群を作る RCT は、特定できない、あるいは特定できても観測できないものも含む全ての交絡因子の影響を除外し、原因 X から結果 Y への因果関係を統計

図4 ランダム化比較試験のイメージ



（出典）伊藤公一朗『データ分析の力—因果関係に迫る思考法—』光文社，2017，pp.68-69 を参考にして筆者作成。

⁽¹⁰⁶⁾ 介入群を処置群、対照群を比較群と訳す場合がある。また、いずれであっても群をグループと訳す場合もある。
⁽¹⁰⁷⁾ RCT をランダム化比較実験、無作為（化）比較試験等と訳す場合がある。
⁽¹⁰⁸⁾ エビデンスに基づく医療（EBM）であれば、患者を介入群と対照群の2つに無作為（ランダム）に分け、介入群には投薬など特定の医療行為を行う（対照群には何ら医療行為を行わない、偽薬を与える、あるいは既存の医療行為を行う等）実験をし、介入群と対照群の措置後の結果の平均の差異を介入効果として、特定の医療行為の効果の評価・分析する手法である。

的に検証することができる。ただし、実験を行う費用、労力、時間、関係機関の協力が必要であり、コスト負担が大きいという問題や、倫理的な問題から実施が難しい場合がある⁽¹⁰⁹⁾。

(2) 自然実験 (Natural Experiment)

実施コストの負担が大きい場合や、実験に倫理的な問題がある場合など、RCT が実施できない状況もある。この場合、既にあるデータを、あたかも実験を行った結果のように活用して、因果関係の評価する自然実験(準実験、擬似実験)という方法を用いる。RCT は実験によってデータを作るが、自然実験は、何らかの事象(外生的ショック等)によって介入群と対照群が自然に分かれる状況を観測し、そのデータを活用する。

自然実験は、RCT の手間や労力をかけずに RCT に近い分析が実現できるメリットがあるが、手法ごとに限界もある。以下、主な自然実験の概要をまとめる。

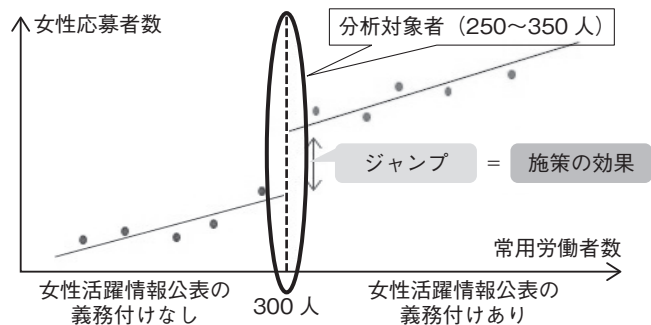
(i) RD デザイン (Regression Discontinuity Design : 回帰不連続デザイン)

政策(制度)が、地域や特定の年齢等の境界線によって不連続(discontinuity)となっている状況において、その境界の両側のそれぞれのグループを比較する方法が RD デザイン(回帰不連続デザイン)である。政策(制度)以外に境界線の両側に大きな相違がないならば、両側のグループを比較することは、当該政策(制度)についての RCT を行うことと類似した分析となる。ただし、境界線前後の因果関係を示すにすぎないため、境界線から離れたケースについては、因果関係が境界線からの距離と無関係との仮定がなければ、因果関係があるとは言えない。

例えば、一定年齢を境界として、健康保険の自己負担率が変化することを利用した自己負担率と医療需要の関係の分析が RD デザインの代表的な事例である。

図 5 は、女性活躍推進法による女性採用比率の情報公表(見える化)が女性応募者数に及ぼす影響を総務省が分析した RD デザインの概念図である。女性活躍指標の公表が義務付けられるのは常用労働者数 300 人であり、この境界線の前後、常用労働者数 250~350 人の企業について調査・比較することで、見える化の効果を評価することができる⁽¹¹⁰⁾。

図 5 RD デザインのイメージ(女性活躍情報の公表施策)



(注) 三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング「競争政策における広報の効果測定に係る調査・分析 結果報告書」総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_content/000617157.pdf> に基づき総務省が作成したもの。
(出典) 総務省「女性活躍の推進に関する政策評価書」2019.7, p.87. (図表 2-(4)-⑬「RD に基づく効果測定(イメージ)」) <http://www.soumu.go.jp/main_content/000630779.pdf>

⁽¹⁰⁹⁾ RCT では、意欲が高い地域、個人が協力しサンプルが偏るパートナーシップ・バイアス、介入群に選ばれたことがその行動に影響するホーンソンの効果、介入群に選ばれなかったことが対照群の行動に影響するジョンヘンリー効果などが生じて、後述する外的妥当性が弱くなる可能性がある。伊藤 前掲注⁽¹⁰³⁾, pp.1-25; エステル・デュフロほか(小林庸平監訳・解説, 石川貴之ほか訳)『政策評価のための因果関係の見つけ方—ランダム化比較試験入門—』日本評論社, 2019, pp.89-91. (原書名: E. Duflo et al., “Using Randomization in Development Economics Research: A Toolkit,” T. P. Schultz and J. Strauss, ed., *Handbook of Development Economics*, 4th ed., vol.4, 2008.)

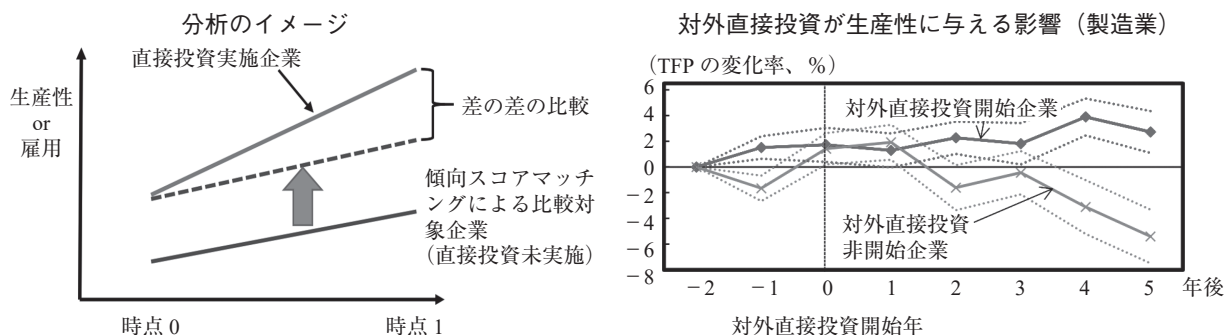
⁽¹¹⁰⁾ 結果としては、有意な差異や一定の傾向を確認するまでには至っていない。総務省「女性活躍の推進に関する政策評価書」2019.7, pp.86-87. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000630779.pdf>

(ii) 差の差分分析 (Difference in Differences Method)

適切な境界線がないときに、複数の主体(クロスセクショナル)の複数の時点(時系列)のデータ、すなわちパネル・データを用いた分析が活用できるケースがある。例えば、政策の影響を受けるグループ(介入群)と政策の影響を受けないグループ(対照群)のそれぞれについて、政策実施前後の結果の差異を求め、更に2つのグループの差異を比べることで、政策の影響の有無を評価する手法がその1つである。この手法は、2つの差異を用いることから、差の差分分析と呼ばれる。

図6は、平成29(2017)年度の経済財政白書が、対外直接投資の生産性に与える影響を分析した差の差分分析の概念図と結果である。対外直接投資をした企業群(介入群)と類似する企業群(対照群)の対外直接投資開始前後の生産性の推移を比較することで、対外直接投資の効果を評価することができる⁽¹¹¹⁾。

図6 差の差分分析のイメージと結果例(対外直接投資と生産性)



(注1) イメージ図は、森田果『実証分析入門—データから「因果関係」を読み解く作法—』日本評論社、2014に基づき内閣府が作成したもの。

(注2) 結果例は製造業企業、TFPはtotal factor productivity(労働及び資本投入の要因以外の全要素生産性)である。

(注3) 対照群となる企業は、事前の生産性、社齢、雇用量等の企業属性について、介入群となる対外直接投資を行った企業と類似する企業を「傾向スコアマッチング」という手法によって選択して組成したもの。

(出典) 内閣府政策統括官(経済財政分析担当)「経済財政白書におけるEBPMの手法」2017.7, p.6. 内閣府ウェブサイト<<https://www5.cao.go.jp/keizai3/2017/0731wp-keizai/sankou.pdf>>から2つの図を抜粋し、内閣府「年次経済財政報告(経済財政政策担当大臣報告)—技術革新と働き方改革がもたらす新たな成長—平成29年度」2017.7, p.243. 同<https://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je17/pdf/all_04.pdf>等を基に注を加筆し筆者作成。

差の差分分析においては、介入群の結果が対照群の結果よりも改善していたことの原因が政策(本件は特定の企業行動)にあると考える前提として、「政策の影響が無ければそれぞれのグループの改善結果は等しくなる」ことが仮定されている。

(3) その他

その他、集積分析(Bunching Analysis)⁽¹¹²⁾、マッチング推定法⁽¹¹³⁾、操作変数法(Method of Instrumental

(111) 5年程度のスパンで見ても、対外直接投資を開始した企業は非開始企業よりも有意に生産性を高める傾向があるとされている。内閣府「年次経済財政報告(経済財政政策担当大臣報告)—技術革新と働き方改革がもたらす新たな成長—平成29年度」2017.7, pp.165-167. 内閣府ウェブサイト<https://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je17/pdf/all_03.pdf>この分析は、差の差分分析に加えて、後述する傾向スコアマッチング(マッチング推定法)によって、介入グループと比較グループの企業特性を等しくする方法が採用されている。

(112) 政策や制度(例えば、所得税率、補助金など)のインセンティブが階段状に変化する状況において、サンプルの分布、特に階段の前後に集積の有無を調べる方法。階段の前後に集積があれば、政策(制度)が労働や生産などの経済活動に何らかの影響を持っていることになる。伊藤 前掲注(103), pp.149-175.

Variables: IV)⁽¹¹⁴⁾、重回帰分析⁽¹¹⁵⁾などの方法がある。

3 因果推論の限界と留意点

因果関係の分析と評価には、データ、外的妥当性、出版バイアス、波及効果、一般均衡効果などの限界あるいは留意点がある（表5）。分析の実施段階では、これらの問題をできるだけ回避する工夫が施されるが、利用に当たっても分析の限界について留意する必要がある。

表5 因果推論の限界と留意点

データ	数値が正しく記録されていない、大量の欠損値がある、サンプルが偏っているといった問題を根本的に正すことはできない。適切なデータを用いることは分析の大前提である。
外的妥当性	分析結果の因果結果は厳密には内的妥当性（internal validity）のみを持つ。例えば、ある地域を対象としたRCTは、他地域に適用できるかは不確かである。政策決定においては、RCTや自然実験の結果が、分析対象外に当てはまる外的妥当性（external validity）を持つかが論点となる。
出版バイアス	因果関係があったとの論文は発表されやすく、因果関係がなかった結果は発表されにくい（出版バイアス）。この場合、外的妥当性が弱い結果となる可能性がある。
波及効果	介入の影響が対照群にも及ぶ波及効果（spillover effect）がある場合（例えば、新教材の配布を受けた子どもが、受けていない子どもとその成果を共有している場合など）、介入群と対照群の差異をそのまま介入効果とみなすことはできない。
一般均衡効果	RCTあるいは自然実験は介入変数だけが変化すると想定しているが、当該政策を大規模に実施した場合、他の要因も変化する可能性がある（一般均衡効果）。例えば、少人数教育を実施し、結果として教師不足となり質が低下すれば、実験で成果があっても、その実現は難しくなる。

（出典）伊藤公一朗『データ分析の力—因果関係に迫る思考法—』光文社, 2017, pp.240-261 を基に筆者作成。

4 狭義エビデンスの質

EBPMの考え方の土台の1つであるエビデンス（証拠）に基づく医療（EBM）においては、狭義エビデンスの質（エビデンス・レベル）、すなわち信頼度に応じた階層（エビデンス・ピラミッド）が確立している。実験によって因果関係を厳密に評価したRCTを重視し、最も質の高い（強い）最上位の狭義エビデンスは、RCTを複数集めたシステマティック・レビューであり、以下、RCT、各種自然実験（準実験）、非実験的な研究（回帰分析等）、各種比較研究（前後比較等）、専門家の意見と続く。

なお、政策分野（社会科学分野）においてRCTを行うためには、社会実験が必要となる。社会実験の実施には費用や時間を要し、その倫理性が問われることもあり、RCTの適用が困難な分野も少なくない（医療分野においても同様の問題はあがるが、政策分野はその傾向が強い）。したがって、狭義エビデンスを得るためには、RCT以外の各種の手法も選択肢となる。

なお、政策分野においては、RCTの限界として、特に外的妥当性についても留意する必要

(113) 介入群の結果だけでは原因Xから結果Yへの因果関係の評価ができないことから、介入群と似た特性（例えば、年齢、性別等。共変量という。）を持つ対照群を決めて比較評価する方法である。共変量が複数ある場合には、統計的手法によって、介入群と対照群が似た傾向を示すように対照群を決める。中室・津川 前掲注(103), pp.148-159.

(114) 原因Xと結果Yの関係において、第3の要因（交絡因子）が介入するとき、これを操作変数IV(Xに影響を持ち、Yへの直接の影響はない変数)としてXからYへの因果関係を評価する手法。IVが増えることで、Yが増えているかを分析し、交絡因子の影響を除去した評価となる。同上, pp.114-124.

(115) 原因Xと結果Yの関係において、第3の要因（交絡因子）が介入するとき、政策（措置）と交絡因子を説明変数、結果を被説明変数とする重回帰分析を行う手法。同上, pp.164-169.

がある。RCTは、内的妥当性は極めて強いことから、エビデンスの質が高いとされているが、政策分野においては、社会実験への強制参加は難しく、RCTへの参加は自由意思となることが少なくない。RCTは、実験に参加・協力する人についての結果であり、その結果が実験に参加しなかった人に直ちに適用できる（外的妥当性がある）とは必ずしも言えない。そもそも、政策を実施する場所や時期が、実験を行った地域や時代と異なる場合もある。すなわち、RCTによる狭義エビデンスについては、外的妥当性の検討が非常に重要となる。

自然実験などのRCT以外の手法は、内的妥当性ではRCTに劣るものの、集めるデータ次第では外的妥当性が高まる可能性もある。政策分野の場合、因果関係の分析方法のいずれが優れているかは、状況次第との指摘もあり⁽¹¹⁶⁾、エビデンス・ピラミッドとは別に適切な分析手法を選択する必要がある。

(116) 伊藤 前掲注 (003), p.245.