

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4章 個別事例分析で抽出された課題 |
| 他言語論題 Title in other language | Chapter 4, Issues Highlighted by Case Studies |
| 著者 / 所属 Author(s) | 岩本 康志 (IWAMOTO Yasushi) / 経済産業調査室 |
| 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 | 73-84 |
| ISBN | 978-4-87582-857-0 |
| 本文の言語 Language | 日本語 (Japanese) |
| キーワード keywords | EBPM、ロジックモデル、インパクト評価 |
| 摘要 Abstract | 6つの政策事例を対象に、EBPM が実践されているかどうかの観点からの一般性を持つ課題を抽出し、EBPM の取組が政策立案の現状を把握し課題を同定する指標として機能することを確認した。 |

* 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4章 個別事例分析で抽出された課題

国立国会図書館 調査及び立法考査局
専門調査員 経済産業調査室主任 岩本 康志

目 次

はじめに

I 分析の方法と視点

- 1 個別事例分析の調査方法
- 2 経済政策のロジックモデル

II ロジックモデルに関する視点

- 1 政策目的の設定
- 2 政策の体系化
- 3 アウトカム指標の選択
- 4 アウトカム目標の水準

III 政策効果に関する視点

- 1 政策効果の把握（インパクト評価）
- 2 実績への政策の貢献

IV 課題の鳥瞰図

おわりに

キーワード：EBPM、ロジックモデル、インパクト評価

はじめに

「証拠に基づく政策形成」(Evidence-based Policymaking: EBPM) は、ロジックモデルを用いて政策手段がどのように政策目的を達成するのかを明確にすることと、政策効果を把握するためのエビデンスを政策の立案・見直しに活用することを軸にして、「政策の基本的な枠組み」を明確にする取組⁽¹⁾として進められている。政策の基本的な枠組みが不明確であるという課題があることになるが、それが具体的にどのようなものかは、EBPM の取組からは見えにくい。また、取組全体を把握する具体的な指標がなく、政府の取組が全体としてどれだけの成果を挙げつつあるのかを把握することは困難である。政策の形成過程の様々な問題点が EBPM によって改善されるならば、そのような問題点と解決策を具体的に同定することは有益な作業となる。

本報告書第 II 部「EBPM の観点からの個別事例分析」は、① EBPM の観点から、実施あるいは計画されている政策を検討すること、及び、② EBPM に沿った政策立案が行われているか否かを検討することを、事例として取り上げた 6 つの政策を対象に行っている。これは、政策の意義と課題を検討するとともに、EBPM の取組に関する課題も検討するものである。後者(②)の作業は、EBPM により明確になるとされる「政策の基本的な枠組み」に関連する問題点とその解決策を同定する作業にもつながることが期待される。本稿では、個別事例分析を通して見えてくる、EBPM の取組に関する課題を整理して、展望する。

I では、個別事例分析の調査方法と取り上げられた政策のロジックモデルを経済学の枠組みから整理する。II と III では、EBPM の取組に関わる課題を整理する。II ではロジックモデルに関連する課題を、III では政策効果の把握に関連する課題を取り上げる。IV では、抽出された課題の全体像を整理する。

I 分析の方法と視点

1 個別事例分析の調査方法

(1) 政策事例の選択

個別事例分析では、本総合調査に参加した調査員が、自身の職務での調査業務に関係が深く、現在比較的関心を集め、重要とみなされている政策⁽²⁾を選別し⁽³⁾、その政策で EBPM が適切に行われているか、利用されていない科学的なエビデンスは存在するか等の観点から調査した。また、政策の意義と課題についても検討を行った。

個別の政策を深く掘り下げる必要があるため、本総合調査のリソースでは、現在実施されている数多くの政策から少数の事例を選択する形態とせざるを得ない。その意味で、本報告書における事例分析は「抜取り調査」の性格を持つ。政策の選択に際しては、対象を経済政策に限

* 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は令和 2 年 1 月 22 日である。

(1) 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>>

(2) 本章では、施策、事務事業、それ以外の狭義の政策を含む、広義の政策の意味で用いる。

(3) 「重要とみなされている」か否かについては、毎年 6 月頃に閣議決定される、いわゆる「骨太の方針」に記載されていることを 1 つの目安とした。最近の骨太の方針は、多数の政策を網羅的に記載する傾向にあり、本総合調査で採用した目安は大きなハードルではない。

定することとしたものの、その範囲内では執筆者間で特に調整することなく、無作為に選択される形に近付けるようにした。ただし、完全に無作為に調査対象を選択したものではなく、調査報告をまとめるのに適したものを選択するという意図は働いている。しかし、EBPMがどのように適用されているかは選択では考慮に入れていないので、現状でEBPMの課題に多様性があれば、その多様性が調査結果に反映されることがある程度、期待できる。

選択された政策は、「特定健康診査・特定保健指導」⁽⁴⁾(以下「特定健診」)、「国立大学法人運営費交付金」⁽⁵⁾(以下「運営費交付金」。運営費交付金の一部を大学の研究実績の指標に基づき配分する政策が対象)、「研究開発税制」⁽⁶⁾、「ものづくり補助金」⁽⁷⁾、「キャッシュレス化推進」⁽⁸⁾、「鳥獣被害対策」⁽⁹⁾の6つである。政策手段としては、政策目的を達成するための地方公共団体・民間企業への補助金、政府機関への交付金、地方公共団体の取組の調整、と多様である。政策を所管する府省も、財務省、経済産業省、厚生労働省、農林水産省、文部科学省、環境省と多岐にわたっている。

(2) 評価の視点

個別事例分析では、それぞれの政策の性格や課題に適した形で調査を行っているが、EBPMの観点からは共通した評価の視点がある。ロジックモデルに関するものとして、

「政策目的は適切に設定されているか」

「政策は適切に体系化されているか」

「アウトカム指標は適切に選択されているか」

「アウトカム目標の水準は適切に設定されているか」

があり、政策効果を把握するためのエビデンス(以下「エビデンス」⁽¹⁰⁾)の活用に関するものとして、

「政策効果を把握するための適切なエビデンスが示されているか」

「アウトカムの実績への政策の貢献は適切に検証されているか」

がある。

(3) 目標管理型評価・行政事業レビューの活用

個別事例分析では、EBPM推進の「三本の矢」⁽¹¹⁾のうちの二本に位置付けられている、政策評価法に基づく政策評価制度(特に、その中の目標管理型評価)と行政事業レビューの関係資料を活用している。どちらも政策の実施が決定された後に行う事後評価であるのに対して、EBPMは、makingが入るとおり、政策実施の決定前の活動に着目している。時点のずれがあるように見えるが、本総合調査の目的は事前の段階で政策を立案することではなく、どのように立案されたかを事後的に検証しようとするものである。そのため、政策の実施を決定するに

(4) 本報告書の高野雄太「予防医療・医療費適正化とEBPM—特定健康診査・特定保健指導を中心に—」を参照。

(5) 本報告書の中村真也「国立大学法人運営費交付金とEBPM—評価に基づく配分について—」を参照。

(6) 本報告書の佐藤良「租税特別措置とEBPM—研究開発税制を中心に—」を参照。

(7) 本報告書の岡田悟「中小企業向け補助金とEBPM—ものづくり補助金を中心に—」を参照。

(8) 本報告書の大森健吾「キャッシュレス化推進とEBPM」を参照。

(9) 本報告書の田仲絢子「鳥獣被害対策とEBPM」を参照。

(10) 本報告書では一般に、政策効果のエビデンスを「狭義エビデンス」と呼ぶが、本稿では狭義エビデンスの言及が多いため、これをエビデンスと略記する。狭義エビデンスについては、本報告書の小池拓自・落美都里「我が国におけるEBPMの取組」Ⅲ-2を参照。

(11) 同上、I-4を参照。

至った過程が記述されている目標管理型評価と行政事業レビューの資料は有益な情報を提供してくれる。また、統一された様式に基づくことから、政策を横断的に検証することにも有益である。

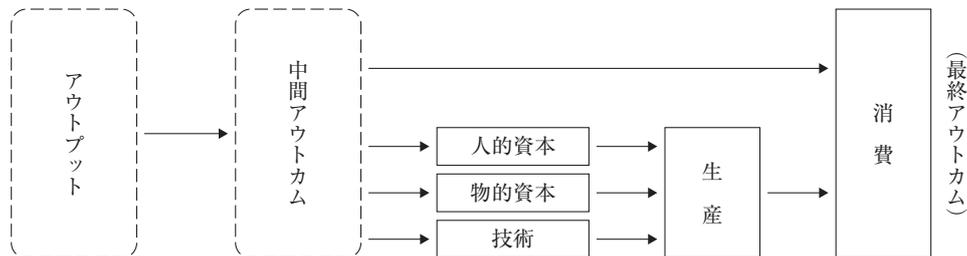
2 経済政策のロジックモデル

個別事例分析では分析対象のロジックモデル⁽¹²⁾を検証しているが、経済政策については、経済学の知見に基づいてロジックモデルを構築できることが期待される。

ロジックモデルでのインプット（行政活動に投入された資源⁽¹³⁾）からアウトプット（インプットにより行政が産出したサービス）までの活動（アクティビティ）は、経済学での生産活動に当てはめることができる。

アウトカム（国民生活や社会経済に与える影響としての政策の成果）については、以下のように考えることができる。経済学で政策を判断する基準は、社会を構成する個人の経済厚生である⁽¹⁴⁾。政策の最終的な目的は、経済厚生の改善にあると位置付けることができる。この経済厚生に関係する測定指標が、アウトカムに選定される。政策から経済厚生への影響は政策によって様々であり、また複雑な経路をとることもあるので、アウトカムは多段階の指標で表現されることもあり得る⁽¹⁵⁾。その中で、中間アウトカムから最終アウトカムに至る経路は、経済学の考え方に沿うと以下の図のように表すことができる。

図 経済政策の最終アウトカムへの影響



(注) アウトプットと中間アウトカムの関係は、政策によって様々である。中間アウトカムから最終アウトカムまでの経路は、可能な経路を全て示したものであり、個別の政策は通常、この中の一部の経路を持つ。

(出典) 筆者作成。

経済学では個人の経済厚生は基本的に消費に依存すると考えており、政策の効果は消費への影響ととらえることができる⁽¹⁶⁾。そこに至るには、①政策による公共サービスの提供が消費の性格を持つことにより、消費を増加させる経路、②政策が民間の生産の増大に貢献することを通して、消費を増加させる経路、の2つがある。人的資本、物的資本、技術の増加が生産を増加させる⁽¹⁷⁾ので、②の生産面の影響は、それぞれの生産要素の要因の経路がある。

(12) 我が国でのEBPMの取組におけるロジックモデルの役割については、同上、Ⅲ-1を参照。

(13) インプット、アウトプット、アウトカムの説明は、総務省行政評価局『各府省が実施した政策評価についての審査—平成14年度総括—』2003.7, p.3に従う。

(14) 経済学での「効用」を、ここでは経済厚生と言い換えている。効用は、個人の幸福度や満足度を示すものである。

(15) 小池・落 前掲注(10), Ⅲ-1(2)を参照。

(16) 消費の対象には、具体的な財及びサービスの消費に限らず、健康な生活、社会の安全のような非経済的な要素とみなされるものも含まれる。また、自身の消費だけではなく、他の個人の消費にも関心のある利他的な性格を考えることもある。

(17) 例えば、ダロン・アセモグルほか（岩本康志監訳、岩本千晴訳）『アセモグル／レイブソン／リスト マクロ経済学』東洋経済新報社、2019、第6章、特にpp.190-201。（原書名: Daron Acemoglu et al., *Macroeconomics*, 2015.）

分析対象とした事例のロジックモデルでは、必ずしも図のような中間アウトカムと最終アウトカムの整理にはなっていない。そこで、図の中間アウトカムに相当するものを独自に整理すると表1のように示すことができる。表1の中間アウトカム指標と、個別事例分析のロジックモデルを照合することで、アウトカムの設定の妥当性を検討することができる。なお、表1の最終アウトカムの欄には、上述した①消費面の影響を「消費」、②生産面の影響の経路を「生産」で表している。

表1 個別事例分析の中間アウトカムと最終アウトカムの指標

| | 中間アウトカム指標 | 最終アウトカム指標 |
|------------|-----------|--------------|
| 特定健診 | 健康資本 | 生産（人的資本）、消費 |
| 運営費交付金（教育） | 人的資本 | 生産（人的資本）、消費 |
| 運営費交付金（研究） | 研究成果 | 生産（技術）、消費 |
| 研究開発税制 | 研究成果 | 生産（技術） |
| ものづくり補助金 | 物的資本、研究成果 | 生産（物的資本又は技術） |
| キャッシュレス化推進 | 取引費用 | 生産（物的資本又は技術） |
| 鳥獣被害対策 | 被害額 | 生産 |

（出典）筆者作成。

医療・介護に関する政策の効果はまず、健康を増進させて、それが生産面の影響と消費面への影響を通して、経済厚生を改善する。健康の増進は、人的資本と似た考え方をとる「健康資本」という概念によって表現することができる。人的資本とは、労働者に蓄積された技能を表す概念であり、人的資本が蓄積されると長期にわたって高い賃金を得ることができる。健康も、労働者の賃金を高める効果があることから、人的資本と類似の概念として健康資本の概念が提唱された⁽¹⁸⁾。また、健康資本を数値化する指標として、「質調整生存年」（Quality-Adjusted Life Years: QALY）を計測する手法が確立している。医療・介護に関する政策では、政策が対象集団のQALYをどの程度改善したかを政策の効果として捉えることが、標準的な手法である⁽¹⁹⁾。この考え方に沿って、「特定健診」の中間アウトカムを、「健康資本」で表している。また、健康の増進は、生産に貢献する人的資本の価値を高めると同時に、健康な生活を送るという消費面の影響も持つものと考えられる。

教育は人的資本を増加させ、研究開発を促進する政策は、知識を増やし、技術を進歩させる経路が考えられる。大学では教育と研究が行われているが、「運営費交付金」の効果は、教育活動が人的資本を増加させ、研究活動が知識と技術を高めるものとして表現できる。また、教育によって獲得されたり、研究によって生まれた知識には、教養の涵養、知的好奇心を満たすといった消費財の性格があるため、消費面の影響も持つことが考えられる（表1では、運営費交付金の教育を通しての影響と研究を通しての影響を分けて示した。）。

「研究開発税制」の期待される効果は、租税特別措置によって研究開発費を優遇することで、研究開発投資を促進し、技術の増加をもたらすことである。「ものづくり補助金」の期待される効果は、中小企業の試作品開発と設備投資の経費の一部を補助することにより、物的資本と技術の増加を通して生産を増加させることにある。この2つの政策には、補助金と租税特別措置という政策手段の違いがあるが、技術の増加を通して生産を増加させるという共通の効果が

(18) 橋本英樹・泉田信行編『医療経済学講義』東京大学出版会、2011、pp.43-44。

(19) 高野 前掲注(4)、IV-2を参照。

期待されている。

「キャッシュレス化推進」は、決済に要する費用を節約するとともにデータ利用によるサービスの高度化を図るものであるが、これは決済に使用する資本の増加か、技術の向上のどちらかで捉えることができる。そして、物的資本と技術の増加が生産を増加させるという経路をとると考えられる。「鳥獣被害対策」は、被害額の減少によって生産が増加することが期待されるが、対策によって人的資本、物的資本、技術が増加して、生産が増加すると捉えることができる。

以上のように、本総合調査で選択した政策におけるアウトカムの最終的な経路は、図を使って把握することができる。ただし、現状の政策評価及び行政事業レビューで考えられている政策の効果や波及経路は、もう少し細かく、かつ政策のアウトプットに近い側のアウトカムに注力されている傾向にある。第 II 部の個別事例分析では、アウトプットに近い側の波及経路がどのように想定されているのかを検討する。

II ロジックモデルに関する視点

1 政策目的の設定

政策目的に対する評価の視点としては、「政策目的は適切に設定されているか」を挙げることができる。経済政策では、経済厚生 of 改善に対応するものが挙げられているか、という観点で捉えることができよう。政策目的が不適当な場合、目的を達成するためにいかに合理的な政策を実施しても、その成果は国民に有益なものとはならない。したがって、EBPM の取組の中で「政策の目的を明確にすること」には、重要な意義がある。

個別事例分析で浮かび上がってきた課題として、説得的な説明がないまま目的が変更されてきたことが、「ものづくり補助金」、「キャッシュレス化推進」の事例で見られる。ものづくり補助金では、事業目的が中小企業の「競争力強化」→「新事業の創出」→「経営力の強化」→「生産性の向上」と変遷してきているが、なぜ変更されたかの説明が十分になされていない⁽²⁰⁾。キャッシュレス化推進においても、平成 31 年度概算要求時点では「地域需要喚起キャッシュレス実証事業」(29.5 億円)を要求していたが、成立した予算では「キャッシュレス・消費者還元事業」(当初 2798 億円、補正予算で 1497 億円追加)となった。概算要求時の政策目的には、「サービス産業の生産性向上」が挙げられ、政策体系では「[政策] 産業育成— [施策] サービス」に位置付けられていたものが、予算では事業の目的に「消費税率引上げに伴う需要平準化対策」が加わり、消費者還元が前面に出てきて、政策体系の位置付けは「[政策] 生活安全— [施策] 商取引安全」へと変更された⁽²¹⁾。

継続的に行われている政策について、説明なく目的が変更される場合、それは目的が軽視されている可能性がある。過去の政策資料を追跡して、説明がない目的の変更を見つけ出すのは一般的に大変な労力を要するが、「政策評価ポータル」⁽²²⁾が作られたことにより、全府省の政策評価の文書を時系列で閲覧することが容易になった。評価書で施策目的の明記が求められて

(20) 岡田 前掲注(7), IV-1 を参照。

(21) 大森 前掲注(8), III-1(2) を参照。

(22) 「政策評価ポータルサイト」総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/portal/index.html>

いることと併せ、目的が変化していることが「見える化」されたことは、政策評価制度の意義として評価できる。EBPMの取組に挙げられている「政策の目的を明確にすること」にも活用できるものと考えられる。

2 政策の体系化

ロジックモデルについては、「政策は適切に体系化されているか」を問う視点がある。目標管理型評価の対象となる施策は行政事業レビューの対象となる事務事業を束ねることで事務事業の上部の階層として整理され、さらに施策を束ねて、その上部に政策（狭義）が整理されている⁽²³⁾が、政策の実態は必ずしも整然とピラミッドのように整理できるわけではない。1つの事業の効果は主要なものに絞っても、様々な施策の目標に貢献する可能性があるからである。上述の「キャッシュレス化推進」は、産業育成と生活安全のどちらにも貢献すると考えられる。「特定健診」も、健康寿命の延伸だけでなく、労働参加の進展にも寄与すると考えられる。このように重要な効果が多面的な政策は、政策体系のピラミッドには当てはめにくい。

ピラミッド構造に整理できなくなる別の大きな理由は、政策評価が基本的に府省別に実施されているため、1つの政策と考えられるものが複数の府省で別個に所掌されている場合には、自動的に評価が分断されてしまうことである。例えば、「鳥獣被害対策」は、農林業被害については農林水産省が所管しているが、自然環境等への被害防止を含めた鳥獣管理全般は環境省が所管する⁽²⁴⁾。野生動物はこうした府省の所管に関係なく行動するので、府省の垣根が効果的な政策の実施を妨げる可能性がある⁽²⁵⁾。複数省庁にまたがる政策の評価を行う仕組みはあるが、現在までのところ鳥獣被害対策はその対象にならなかった。

政策評価制度と行政事業レビューの資料に基づくと、省庁の組織の区分によって整理されていることによって、政策が区分されてしまう。個別事例分析では、そのような資料の制約に縛られず、必要な範囲で包括的にとらえることとした。

政策の実施主体は地方で、国が企画・調整を行うという形態の施策と事務事業は多いが、このことがロジックモデルの課題となることがある。こうした政策での国のアウトカムは、地方の政策の実施状況となることが多く、国・地方を合わせてみればアウトプットである。このため、国・地方を合わせてみたときのアウトプットが、国の政策評価制度ではアウトカムのように使われる例が「鳥獣被害対策」で見られる⁽²⁶⁾。また、「特定健診」では、特定健康診査受診率、特定保健指導終了率を向上させる具体的な手段が明らかでないまま、国が地方に対してノルマを課すような形で、目標が設定されている。

3 アウトカム指標の選択

アウトカム指標は、ロジックモデルに沿って適切に選択される必要がある。アウトカムについては、アウトカムの水準、アウトカムの変化、政策効果（政策によって生じるアウトカムの変化）を区別する必要がある⁽²⁷⁾。目標管理型評価で直接示されているのは、アウトカムの水準である。

(23) 政策、施策、事務事業の関係については、小池・落 前掲注(10), II-2(4)を参照。

(24) 田仲 前掲注(9), II-2を参照。

(25) 府省内でも局・課の単位で体系化されていた場合に、局・課をまたがってとらえた方がいい施策は、体系化が難しい可能性がある。

(26) 田仲 前掲注(9), III-3(1)を参照。

(27) Peter Rossi et al., *Evaluation: A Systematic Approach*, 8th ed., Los Angeles: SAGE Publications, 2019, p.117.

基準年の数値も設定されているので、それとの差でアウトカムの変化を見ることができるが、制度の構造上、水準に焦点が当たりやすい。

適切なアウトカムには、①政策によって影響を受け、政策効果を示すもの、②政策目的に結び付くもの、③できる限り客観的数値として計測が可能なもの、という条件を満たすことが求められる。これらの条件を全て満たす完璧な指標はまれであり、ある条件に合致するものは、別の条件を満たしにくくなるということが一般的にあり得る。例えば、「特定健診」でのアウトカム「健康寿命の延伸」は政策のほぼ最終的な目的に近いと考えられるが、健康寿命は特定健康診査・特定保健指導による影響だけではなく、他の医療・保健に関する政策や、政策以外の環境にも影響を受けるだろう。したがって、健康寿命の変化の中から、医療費適正化計画の影響による変化を抽出する必要がある。このような観点から政策効果を評価することは、「インパクト評価」と呼ばれる⁽²⁸⁾。「研究開発税制」でも、「研究開発投資の対GDP比」という、様々な政策あるいは政策以外の要因から影響を受けるアウトカムが使われている⁽²⁹⁾。

政策目的には近いが、政策の影響からは遠い指標には、政策の影響を捕捉しづらいという問題がある。政策の目的からは遠いが、政策の影響がより直接的に現れ、政策以外の影響をあまり受けにくい指標をアウトカムにすることも、よくなされる。これを極端に進めると、アウトカム指標ではなく、アウトプット指標を設定してしまうことになり、政策評価の点検でも、度々その問題が指摘されている⁽³⁰⁾。上述のように、「鳥獣被害対策」でも、本来ならアウトプット指標であるべき「鳥獣被害対策実施隊の設置市町村数」がアウトカムに含まれている。

行政事業レビューでは、測定指標のアウトプットとアウトカムの区別が必須とされているが、目標管理型評価の評価書では、この区別は必須ではない。このため、個別事例分析で独自にロジックモデルを作成する際には、行政事業レビューの情報が参考になった。EBPMの取組としてロジックモデルを活用するには、目標管理型評価でのアウトプットとアウトカムの区別を明確にすることは有益だろう。

定量的に計測できない指標が設定しづらいときに、代わりに政策目的には遠いが定量的に計測しやすい指標を設定することもある。このような指標による目標のみが目指されると、目標達成のための努力が必ずしも政策の真の目的達成に貢献しなくなる可能性もある⁽³¹⁾。例えば、「運営費交付金」では、国立大学法人の活動のうち、研究の側面の一部の指標しか採用されておらず⁽³²⁾、それに基づき運営費交付金を傾斜配分するという強いインセンティブを与えると、国立大学法人は指標化された活動の充実に資源を過度に振り向け、配分の際に考慮されない他の側面の活動（教育活動、指標化されていない研究活動）を、政策が意図しない形で抑制するかもしれない。

(28) *ibid.*, p.142.

(29) 佐藤 前掲注(6), II-3(2)を参照。

(30) 例えば、次のような指摘がある。「実績評価方式による評価及び同方式の手法を踏まえた評価では、あらかじめ政策効果に着目した達成すべき目標を設定することが基本である。このため、今後の評価に当たっては、設定しようとする指標が評価対象政策を評価するための指標として適切かどうか、以下の点に留意することが必要である。①指標が専ら政策の執行状況をとらえるもののみになっている場合は、政策効果を把握できるものを設定するよう改善する。」（総務省行政評価局『政策評価の点検結果—評価の実効性の向上に向けて—』2009.3, p.228. 国立国会図書館インターネット資料収集保存事業ウェブサイト <https://warp.da.ndl.go.jp/collections/NDL_WA_po_print/info.ndljp/pid/997626/www.soumu.go.jp/main_content/NDL_WA_po_000015125.pdf>)

(31) Bengt Holmstrom and Paul Milgrom, "Multitask Principal-Agent Analysis: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design," *Journal of Law, Economics, Organization*, Vol.7 Special Issue, 1991, pp.25-51; Avinash K. Dixit, *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspectives*, Cambridge: MIT Press, 1996, pp.95-96.

(32) 中村 前掲注(5), II-3を参照。

政策目的に照らして、アウトカム指標の設定に問題がある場合もある。これはロジックモデルの組立てに問題があるとも言える。特定健診を柱とする医療費適正化計画の政策目的は医療費の抑制にあるが、目的達成のための手段としての予防医療の効果は健康寿命を延伸させるが、必ずしも医療費の減少に結び付かない。予防医療の効果をよりの確に表現するには、政策目的に近いアウトカムとしては健康寿命の延伸を指標にとり、医療費が増加するか、減少するかはその目的に貢献する効果と費用を勘案の上、決定されるようなロジックモデルを構築すべきであろう。

4 アウトカム目標の水準

ロジックモデルについては、「アウトカム目標の水準は適切に設定されているか」（水準が妥当なものであるか、データや研究（広義エビデンス）に基づいて設定されているか）という評価の視点もある。今回取り上げた個別事例では、目標の水準が合理的であることを示す広義エビデンスは十分に示されていなかった。政策効果を把握するインパクト評価ができていなければ、目標設定に根拠を持たせることは難しいが、インパクト評価のエビデンスがあっても、目標設定には問題が生じることがある。例えば、エビデンス（証拠）に基づく医療（Evidence-Based Medicine: EBM）の領域である「特定健診」では、特定健康診査の受診率を大きく高めようとする目的は現状とは大きく違う状況を実現させようとするものであり、現状と大きく違う状態の分析は現状に近い状態の分析よりも困難が増し、そのことに対する広義エビデンスは得られにくいと考えられる。

Ⅲ 政策効果に関する視点

1 政策効果の把握（インパクト評価）

期待される政策効果（アウトプットからアウトカムへの因果関係）の評価（インパクト評価）におけるエビデンスの利用の仕方には、以下のような種類がある。

まず、エビデンスが示されているものについては、「既にエビデンスの蓄積があり、それを利用してエビデンスが示されている」場合と、「エビデンスの蓄積はないが、政策の立案過程でエビデンスが作成されている」場合の2種類が考えられる。エビデンスが示されていれば、更にそのエビデンスの質（エビデンス・レベル⁽³³⁾）を問うことになる。エビデンス・レベルの設定は、設定する主体（学会、団体、外国では政府機関など）によって若干の差異は見られるが、おおむねランダム化比較試験（RCT）のシステマティック・レビューが最高位とされ、RCT、自然実験、非実験的方法による分析、専門家の意見、のような階層化がなされている。

次にエビデンスが示されていないものについては、「エビデンスの蓄積がなく、エビデンスが示されていない」場合と、「エビデンスの蓄積はあるが、エビデンスが示されていない」場合の2種類がある。前者はエビデンスを得ることが困難な場合にはやむを得ない面があるが、後者には、エビデンスの蓄積を活用していないという問題がある。

この調査で取り上げた個別事例は、いずれも政策効果の把握は容易ではなく、評価の定まったエビデンスに基づき、政策効果を定量的に示したものはない。また、政策の立案過程で独自

(33) 小池・落 前掲注(10), 補論を参照。

に政策効果に関するエビデンスを作成したものもない。

また、既存のエビデンスがありながら、活用されていない事例も見られる。「ものづくり補助金」では、過去の補助金実施の前後を比較する分析がされているが、前後比較では除去できない、その他の要因の影響を除外するエビデンスが存在する⁽³⁴⁾ものの、活用されていない。「鳥獣被害対策」では、エビデンスの活用上、参考となる事例が外国や地方自治体に見られるが、取り入れられていなかった。

EBM では最も適した手法と見られる RCT は、政策によっては適当でないことがある。医療行為の影響は、伝染病を除き、治療を受ける個人のみにも及ぶが、一般の政策では、政策の対象者の行動の変化が政策の対象者以外にも影響を与える場合がある。このとき、RCT では政策の効果を正しく計測できない。「ものづくり補助金」では、補助金を受けた企業と補助金を受けなかった企業が市場で競争していれば、補助金を受けなかった企業が競争上不利になり、政策の影響を受けることが考えられる。「運営費交付金」では、運営費交付金を増額された大学がその資金で、運営費交付金に変化しなかった大学から研究者を引き抜いたりすれば、政策の影響は後者の大学にも及ぶ。ただし、それ以前の課題として、運営費交付金の配分に関するエビデンスを検討した形跡が見られなかった。また、「研究開発税制」は、定性的な検証にとどまっていた⁽³⁵⁾。

既存のエビデンスが利用できない状況の中には、そもそもデータの整備が十分ではないという問題を抱える政策もある。「鳥獣被害対策」では、一般に野生動物の捕獲数を増やして生息数を減らせば被害は減るという相関関係が存在し、そこには因果関係があるものと予想されるが、両者の関係を正確に把握することは困難な状況にあり、適切な生息数に保つための捕獲数を判断することや、どの地域で捕獲すべきかを判断することはできない。だとすれば、野生動物の生息状況に関する調査を進め、データを整備することが重要となる。

2 実績への政策の貢献

政策そのものの評価として目標の達成は重要な基準であるが、EBPM の観点で重視されるべきは、アウトカム指標が当該政策のみならず、その他の要因からも影響を受けることである。特定の政策目標が達成されたとしても、それには政策以外の要因が貢献したかもしれず、その政策による貢献が薄い可能性もある。また、政策が目標達成に貢献していても、それ以外の要因によって目標の達成が阻まれる可能性もある。そのため、「アウトカムの実績への政策の貢献は適切に検証されているか」という視点が必要となる。目標が達成されたか否かと、政策に効果があるか否かは別の問題であり、政策効果を的確に評価するためにはインパクト評価が必要とされる。個別事例分析では、経過が浅いので評価ができない事例以外でも、アウトカムの変化の実績が政策による因果関係としての効果なのか、それ以外の要因によるものかの検証はなされていなかった。

IV 課題の鳥瞰図

上述した個別事例分析から抽出された課題を整理して、考察してみよう。ただし、6 例とい

(34) 岡田 前掲注(7), I-2 を参照。

(35) 佐藤 前掲注(6), II-2(2) を参照。

うごく少数の分析の観察から、我が国の政策分野全体の傾向を判断することはできない点に留意が必要である。以下は、あくまでごく限られた範囲内での観察である。表2は、6事例での課題を視点別に整理したものである。なお、他分野の政策にも展開可能な、一般性を持つ課題に絞っているので、これ以外に分野固有の課題があることにも注意が必要である。

表2 個別事例分析で抽出された課題（分野固有でないもの）

| | 特定健診 | 運営費交付金 | 研究開発税制 | ものづくり補助金 | キャッシュレス化推進 | 鳥獣被害対策 |
|------------|-----------------------------|-----------------|------------------|------------------------------|------------------------|--------------------|
| 政策目的の設定 | 言及されていない目的（中長期的な医療費の抑制）がある。 | | | 目的が変化していて、その説明が不十分である。 | 目的が変化していて、その説明が不十分である。 | |
| 政策の体系化 | | | | | 分散されている。 | 分散されている。 |
| アウトカム指標の選択 | 医療費との関係が明確でない。 | 一部の指標のみ採用されている。 | | 適切な指標（生産性）を採用すべきである。 | 経済厚生との関係が明確でない。 | アウトプット目標が混入している。 |
| アウトカム目標の水準 | 根拠が不十分である。 | 根拠が不十分である。 | 根拠が不十分である。 | 根拠が不十分である。 | 根拠が不十分である。 | 根拠が不十分である。 |
| 政策効果の把握 | 医療費への効果は分析されていない。 | 分析されていない。 | 定性的分析である。 | 前後比較分析である。有用なエビデンスが参照されていない。 | 分析されていない。 | 有用なエビデンスが参照されていない。 |
| 実績への政策の貢献 | 因果関係として検証されていない。 | （経過が浅いので評価不能） | 因果関係として検証されていない。 | 因果関係として検証されていない。 | （経過が浅いので評価不能） | （経過が浅いので評価不能） |

（注） 空白は、分野固有でない課題が抽出されなかったことを意味するが、分野固有の課題が存在する場合がある。（出典）筆者作成。

表2からは、視点によって、課題がある分野の多寡があることがわかる。これまでEBPMの実践が全く行われていないわけではなく、政策ごとの取組の差が表れたと考えられる。

課題の深刻度についても、差があると考えられる。特に注意を要するのは、政策効果（アウトプットからアウトカムへの因果関係）のエビデンスであり、質の低いエビデンスが用いられていることが問題だとは決めつけられない。例えば、全く新しい課題であり、利用できるエビデンスが全く見つからない状況の中で、独自に専門家のヒヤリングを行った場合と、専門家による評価が高いRCTのシステマティック・レビューが存在するにもかかわらず、独自に前後比較分析を行い、それが専門的見地から指摘されている問題点を内包している場合を比較すると、「エビデンス・レベルでは前後比較分析が専門家の意見よりも質が高いとされているので、後者が優れている」とは言えないであろう。利用できる最良のエビデンスと、実際に利用したエビデンスとの関係で評価をする必要がある。そのため、評価の基準としては、例えば、「政策効果を把握するための適切なエビデンスが示されているか」という視点に対して、

- 「利用可能な最良のエビデンスが示されている」
- 「利用可能なエビデンスがなく、独自のエビデンスの作成も困難なため、示されていない」

△「最良でないエビデンスが示されている（他に優れたエビデンスが存在する。）」

×「示されているが、エビデンスに値しない」

×「利用可能なエビデンスがあるのに示されていない」

といった評価を与えることが考えられる。

アウトカムの目標水準を設定した根拠が不十分であることも、全ての個別事例分析で指摘されている。しかし、大きな改革によって現状の指標から大きく離れた数値を目標にするときの広義エビデンスが、足元の指標がおおむね良好で現状維持か僅かの改善を目指すときの広義エビデンスと同じほど集められなくても、不思議なことではないだろう。

おわりに

本報告書第 II 部「EBPM の観点からの個別事例分析」では、① EBPM の観点から、実施あるいは計画されている政策を検討するとともに、② EBPM に沿った政策立案が行われているか否かを検討している。この目的のため、ロジックモデルとインパクト評価の活用に関する共通の視点を設定した⁽³⁶⁾。

①は、政策立案において EBPM の観点がそもそも有用であるかどうかを確認する作業となる。個別事例分析の担当者は、政策の検討に際し、このような視点はおおむね有益であると評価している。②は、EBPM の取組が全体として進展し、期待される効果を上げているかを検証することにつながる。その作業を本格的に行うには、広範で膨大な数の政策の実態を適当な評価基準を設定して集計することが必要となるため、それは決して容易ではない。個別事例分析で設定した視点が、そのような目的に役立てば、重要な示唆を与えるものと思われる。

本稿では、②の分析結果から、ロジックモデルと政策効果の把握に関する 6 つの視点に関して、当該分野固有ではなく一般性を持つ課題を抽出した。このことによって、EBPM により明確になるとされる「政策の基本的な枠組み」に関連する問題点とその解決策を同定することを目指した。

個別事例分析で設定した視点に基づく評価の結果は、事例ごとにばらつきを見せており、政策の実際のばらつきを反映する尺度となり得る。ロジックモデルについては、事例によって課題の多寡が見られる。政策ごとに EBPM の実践に差があることが表れたと考えられる。政策効果の把握については、エビデンスに基づき政策効果を定量的に示したものはない。また、既存のエビデンスがありながら、活用されていない事例も見られる。既存のエビデンスが利用できない状況の中には、データの整備が十分ではないという課題を抱える事例もある。

個別事例分析で設定した視点は、実態を定量的に集約し、課題を同定する指標として機能することが確認できた。ごく少数の「抜取り調査」による定性的分析であり、エビデンス・レベルで見て質の高いものとは言えないが、現状では数少ない、EBPM の取組がより良い政策の選択につながることの 1 つのエビデンスとはなり得よう。

(いわもと やすし)

⁽³⁶⁾ 個別事例分析に携わる出発点では共通の視点を設定したが、最終的な本報告書は、共通の視点による検証をあまねく適用できるとは限らないことを前提として、個別事例の特徴に応じたまとめ方を行っている。