

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	総合調査の問題意識と各論稿の紹介
他言語論題 Title in other language	Overview
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	1-7
ISBN	978-4-87582-857-0
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
キーワード keywords	—
摘要 Abstract	—

* 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。

総合調査の問題意識と各論稿の紹介

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

本報告書は、我が国における「証拠に基づく政策形成」(Evidence-Based Policymaking: EBPM)⁽¹⁾の取組とそれに関連する課題を展望した第Ⅰ部「EBPMの展望」と、6つの政策を事例としてEBPMの観点から政策の現状と課題を検討した第Ⅱ部「EBPMの観点からの個別事例分析」から構成されている。

政府は平成29(2017)年の「経済財政運営と改革の基本方針」(骨太の方針)で、政府全体としてEBPMを進める方針を示したが、その後も長らくEBPMの明確な定義は提示されなかった。また、EBPMの理解も有識者により様々であり、確立した定義は存在しない。現状で政府によるEBPMの定義に相当するものは、EBPM推進委員会事務局が令和元(2019)年9月に示したものであり、「(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⁽²⁾とされている。本総合調査では、「EBPMとは何か」を最初の問題意識として、EBPMの内容をより具体的に明らかにするために、政府によるEBPMの取組を主たる調査対象とし、その経緯、意義、課題を検討した。

第1章「我が国におけるEBPMの取組」は、まず政府によるEBPMの取組の経緯を紹介するとともに、EBPMの鍵とされるロジックモデルとエビデンスを説明し、EBPMの土台が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)であることを指摘している。また、第1章補論では、政策効果を把握するためのエビデンスの形成に重要となる因果推論の概要を説明する。

EBPMの目指すところは、現在、政府で行われている政策評価と行政事業レビューの目的と類似するところがある。実際、この2つは、新経済・財政再生計画とともに、EBPM推進の「三本の矢」と位置付けられている。そこで第2章「我が国における政策評価の展開」では、我が国における政策評価制度の進展とEBPMとの関連性について論じる。そして第3章「海外におけるEBPMの先行事例」では、EBPMの代表的な先進事例である米国と英国を含む、海外の取組を紹介する。

以上は、「EBPMとは何か」という問題意識に応えるものであるが、本総合調査がもう1つの問題意識とするのは、「EBPMの推進はEBPMか」である。これは、「EBPMの取組の意義はエビデンスに基づいて示されているか」を問うことである。「EBPMの取組によって政策が良くなる」という主張がエビデンスに基づかない推論であったり、若干の成功例のエピソードに基づくものであれば、政府全体の取組によって政策が全般的に良くなるかどうかは確かではない。我が国での取組は始まったばかりであり、エビデンスとして利用できるほど十分な実績

(1) 政府はEBPMを「証拠に基づく政策立案」と訳しているが、立法を中心とした国会における政策決定や、政策実施後の政府や外部機関による評価でも証拠の活用は不可欠であろうとの視点から、本報告書では「形成」と呼ぶことにした。

(2) 内閣官房行政改革推進本部事務局「EBPMの推進について」2019.9.9.(EBPM推進委員会第4回資料1)<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/ebpm/dai4/siryoul.pdf>>

が蓄積されているわけではない⁽³⁾。そこで、本報告書では、2つの方法でこの問題意識からの検討を行っている。第1は、第3章で、海外でどのような取組が成功例とされているのか、を検討することである。もう1つは、第4章「個別事例分析で抽出された課題」と第Ⅱ部で、現在の我が国の取組を基にエビデンスを作成する作業である。

第4章では、まず、第Ⅱ部における個別事例分析の狙いを解説する。総論的な議論だけでは我が国のEBPMにどのような課題があるかが、具体的な政策に即した形では見えてこない。具体的な政策の中での課題を同定しなければ、実態の伴わない、抽象的な議論にとどまってしまうだろう。しかし、国の政策の全分野を具体的に詳細に検討することはおよそ不可能である。そこで、本総合調査では、事例を選択して、EBPMに沿った政策立案が行われているかどうかを検討した。

第Ⅱ部で扱う事例は各執筆者が日頃担当する政策の中から選定することとしたが、それ以上の調整は行わなかった。このため、目次にあるとおり、取り上げた政策分野は、特定健康診査・特定保健指導、国立大学法人運営費交付金、租税特別措置、中小企業向け補助金、キャッシュレス化推進、鳥獣被害対策、と多岐にわたって、まとまりのない形で並んでいるように見える。これは、できる限り作為のない「抜き取り調査」によって、EBPMが取り組むべき課題の全体像を把握しようとした結果である。

第4章では、個別事例分析の結果から、ロジックモデルと政策効果の把握に関する6つの視点について、当該政策固有ではなく一般性を持つ課題を抽出して、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。その結果、個別事例分析で設定した視点は、現状を定量的に集約し、課題を同定する指標として機能することを確認した。

また、個別事例分析のそれぞれの章は、検討対象とした政策についても詳細に検討されており、「EBPMとは何か」と「EBPM推進はEBPMか」の問題意識に応えるだけでなく、「当該政策の現状と課題は何か」という問題意識にも応えるものである。

以下は、報告書各章の要約である。なお、EBPMでは政策形成に関係する学術的用語と実務的用語が多く使われるため、それらの説明を巻末に「用語集」としてまとめ、読者の便宜を図った。

第1章 「我が国におけるEBPMの取組」 小池拓自・落美都里

我が国のEBPMの取組は、政策評価の強化や統計改革の議論から始まった。骨太の方針2017がEBPM推進を掲げ、その後、経済・財政再生計画等における重要業績評価指標（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、先行的な取組が進んでいる。政府は、EBPMによって、歳出改革を進展させることを目指している。

我が国のEBPMは、「政策の基本的な枠組み」をエビデンス（証拠）に基づいて明確にする取組とされている。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、政策の実施と管理、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を意味する。また、エビデンスとは、政策プロセス全般に関わるデータ、統計、分析結果などを意味する幅広い概念であり、最も重要なエビデンスは、政策効果（政策とその成果の因果関係）の分析である。

(3) EBPMの成果をデータとして収集する体制もない状態であり、EBPM推進の成果をどのように集計して、我々の目に見えるものにするかという課題がある。

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。

EBPM 推進の経緯や目的、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、③「エビデンス（証拠）に基づく医療」（Evidence-Based Medicine: EBM）をはじめとする EBP の3つが EBPM の土台となる。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政策効果の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ものが、EBPM の目指す1つの形と言えよう。

EBPM の意義は、ともすればエピソードベースとなると言われる政策プロセスをエビデンスベースとし、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である。また、EBPM によって、政策プロセスの「見える化」が進むことは、国会による行政監視にも資するであろう。

第2章 「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—」 落美都里

政策評価制度は、本来、政策の効果について、事前又は事後に厳正かつ客観的な評価を行い、それを政策立案部門の企画立案作業に反映させる仕組みを充実強化するために導入されたものである。その目的は、EBPM の取組と類似しているといえる。

我が国における政策評価制度は、政策評価法に基づいて行われている。まず、政策評価法成立に至る経緯及び政策評価法成立以後の制度改正を振り返るとともに、平成21年から導入された歳出削減を主眼とする事業仕分け及び行政事業レビュー制度と政策評価制度との関係の整理を行う。政策評価・独立行政法人評価委員会が平成27年3月に行った提言で政策評価全般の課題として挙げた、①定量的な根拠に基づいた評価の徹底、②政策の有効性を検証する上で政策効果の的確な把握は、まさに EBPM と共通の問題意識である。

次に、政策評価制度及び行政事業レビューへの EBPM の手法の導入の経緯をまとめる。現在、EBPM 推進委員会を中心として、EBPM の推進に向けて各種の取組が進められている状況であり、政府全体の体制整備に向けて人材の確保・育成も課題である。ただし、EBPM の取組が政策評価全体の改善につながるには、現在の政策評価の大多数を占める目標管理型政策評価ではなく、事業評価及び総合評価を拡充させることが課題となろう。

最後に、行政監視の観点から、行政機関外部から行う評価に関して、会計検査院及び国会のこれまでの議論と取組を取り上げる。行政機関自身が行う政策評価はもちろん重要であるが、会計検査院及び国会の行う行政機関外部からの評価には、お手盛りや形骸化の批判を排する積極的な意義がある。特に参議院における行政監視機能の強化の動きについては、今後の動向が注目される。

第3章 「海外における EBPM の先行事例」 小池拓自

EBPM の先進事例として、英国のブレア政権や米国のオバマ政権の取組が紹介されることが少なくない。ここでは、両国における EBPM の取組の概要を中心に、経済協力開発機構 (OECD) の取組を含めて、海外の EBPM の先行事例を紹介する。

英米いずれにおいても、政策が機能するのが最も重要な問題と認識されており、政策とその効果の因果関係（有効性）を示すエビデンスが重視されている。その中でも、ランダム化比較試験 (RCT) (あるいはそのシステマティック・レビュー) によるエビデンスが評価され、政策

決定への活用を促す仕組みが既に導入されている。ただし、エビデンスの定義自体は英米ともに幅広く、学術研究を含めた政策の有効性を示すエビデンスにとどまらず、基礎的な事実関係、執行状況、政策評価などを含む意味で用いられる。また、実際の政策決定においては、エビデンス以外の要因も影響する。

我が国のEBPMの取組は始まったばかりであることから、エビデンスを政策の有効性に限定することなく幅広く捉えて、政策の必要性、目的、手段等を整理することで政策の質的向上を目指す現実的な取組をまずは定着させることが必要である。一方で、政策の有効性を示すエビデンスを収集、蓄積し、政策手段の選択や政策実行の是非を決める厳格なEBPMを常に念頭に置くことも不可欠と言えよう。我が国のEBPMを深化させるためには、英米の人材育成や法制度の整備、実務家や研究者を含む民間との連携による実践的なネットワークの構築などを参考にすることや、国際的な連携組織やOECDのまとめる諸外国における有効性を示すエビデンスとそれを活用した実践例を参考にすることが有益となる。

第4章 「個別事例分析で抽出された課題」 岩本康志

本総合調査では、6つの政策を事例として選択し、①EBPM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、②EBPMに沿った政策立案が行われているかどうかを検討すること、を行った。6つの事例は、一種の抜取り調査としてEBPMの取組の現状の縮図となることを意図して、選択された。

この章では、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。

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。

EBPMの取組が全体として進展して期待される効果を上げているか否かを検証することは、広範で膨大な数に及ぶ政策の実態を対象としなければならず、容易ではない。個別事例分析で設定した6つの視点は、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・レベルの中では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。

第5章 「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—」 高野雄太

政府は、予防医療を医療費適正化の方策の1つと位置付けており、厚生労働省は、「生活習慣病対策等により中長期的な医療費の適正化を図ること」という施策目標を設定している。しかしながら、予防医療の医療費適正化効果については議論があり、財務省の懐疑的な見解に厚生労働省や日本医師会が反発するといった構図も見られる。

本稿では、予防医療と医療費適正化について、特に、厚生労働省が医療費適正化の1つの方策として年額200億円超の予算を投じている特定健康診査・特定保健指導について、主にEBPMの観点から検討・考察を行った。

特定健康診査・特定保健指導については、予防医療としての有効性・妥当性、医療費適正化効果等に関して議論があることが確認された。また、厚生労働省の前述の施策目標及び「特定健康診査・保健指導に必要な経費」事業については、最終アウトカムが適切に設定されていない、政策の因果効果の検証が十分ではない、アウトプット及びアウトカムの目標達成状況が芳しくない、といった課題が明らかになった。

また、本稿における検討・考察から、予防医療に関する政策の検討の視点として、①予防医療は、健康のための投資という観点から、医療費適正化とは関係なく、その必要性を議論できる、②予防医療は、増分費用対効果比（ICER）等の考え方をを用いて費用対効果を検討することでより合理的に実施され得る、③予防医療の実施により副次的な効果が生じ得る、という点を提示することができた。

ここで論じた内容にとどまらず、医療政策全般におけるEBPMの実質的な推進が、厚生労働省自身も目標とする「安心・信頼してかけられる医療の確保と国民の健康づくり」の実現につながることを期待される。

第6章 「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—」 中村真也

我が国の国立大学は、平成16年の法人化以降、国から措置される運営費交付金を基盤的な財源として教育研究活動を行っている。各大学への運営費交付金の配分額は、原則として前年度の配分実績が基準とされるが、運営費交付金の一部は、各大学の業績評価に基づいて傾斜配分される仕組みがある。しかし、従来の仕組みは、大学ごとに異なる目標や指標を対象に評価が行われていることが課題とされていた。こうした背景の下、令和元年度から、共通指標による業績評価の結果に基づいて運営費交付金を配分する仕組みが新たに導入された。

新たな傾斜配分の仕組みを導入することで、国立大学が生み出す研究成果がどのように変化するかは、「インプットに対する論文数」といった論文生産性指標によって評価されることになっている。しかし、論文生産性指標には、論文数や被引用回数などの指標（ビブリオメトリクス指標）について一般に指摘されている課題に加え、算出に用いるデータの精度によってその値が大きく変動するなどの課題が指摘されている。また、傾斜配分の仕組みの導入により論文の生産性が向上するという政策の有効性についての証拠も提示されていない。

一方、比較的古くから評価に基づく資金配分を行っている英国においては、評価と資金配分を連動させる仕組みには、大学間格差の固定化や戦略的対応（ゲーミング）といった、配分制度の意図に反した弊害が伴う可能性があることが指摘されている。

我が国では、現在、政府により、研究資金や論文などの研究活動に係るデータの整備などが進められており、この分野でのEBPMの取組の前進が期待されている。運営費交付金の配分制度の検証や改善を行う上では、こうしたデータを活用するとともに、その際、評価指標が抱える課題や評価に基づく資金配分の弊害にも留意することが求められる。

第7章 「租税特別措置とEBPM—研究開発税制を中心に—」 佐藤良

租税特別措置（租特）の定義は諸説あり、必ずしも統一されていないが、例えば、政府税制

調査会は「特定の政策目的を実現するための政策手段であり、税負担の公平・中立・簡素という税制の基本理念の例外措置として設けられるもの」と定義する。租特は、特定の納税者に対して課税の軽減という利益を与え、直接支出（歳出予算）である補助金と同様の経済的効果を有する場合が少なくない。一方、歳出予算とは異なり、通常の予算プロセスの外に置かれることから、透明性が低いこと等が問題視されてきた。こうした問題意識の下、我が国では、①適用実績の報告制度及び②政策評価制度が整備されてきた。

研究開発税制は、企業の研究開発投資に対して法人税負担を一定程度軽減する措置をいい、我が国の法人税制の中では減収規模が最大の租特である。本稿では、研究開発税制について現状の政策評価制度の結果を踏まえつつ、EBPMの観点から評価する際の論点を整理する。具体的には、我が国の政策評価では、現状、評価の観点が研究開発投資額の量的拡大にとどまっているものの、欧州委員会の専門家グループによる評価の枠組みを参考にすれば、企業のイノベーションやマクロ的な生産性等にも拡大する必要があることを指摘する。

米国及び英国でも、EBPMの観点から租特を評価する取組は発展途上にある。租特の評価が歳出予算の評価ほど進展していない背景には、データやリソースの問題に加え、租特の政策的や手法が多様であり、単一の評価制度を全ての租特に適用しにくい側面も指摘される。我が国には、米国や英国に見られない租特の政策評価制度が存在するが、有効性の検証を中心に、多くの課題が指摘されている。現行制度をいかしつつも、個別の租特の特性を踏まえて、それぞれの評価方法をどのように改善できるのか、精査を進める取組が重要であろう。

第8章 「中小企業向け補助金とEBPM—ものづくり補助金を中心に—」 岡田悟

中小企業向け補助金の具体例として、平成24年度から平成30年度にわたって予算措置されてきた「ものづくり・商業・サービス補助金」（ものづくり補助金）を取り上げ、政策評価の取組をEBPMの観点から考察する。

経済学の観点で見ると、中小企業向け補助金を正当化する根拠は、中小企業に特有の市場の失敗による経済厚生への損失を緩和する、ということになる。ただし、ものづくり補助金について、そのような経済的根拠に関するエビデンス又は論理的な説明は、行政事業レビューや行政事業レビュー（公開プロセス）等の資料では示されていない。

平成30年度行政事業レビューの評価をEBPMの観点から見ると、①事業目的（中小企業の経営力向上）の妥当性について十分な説明がないこと、②事業目的とアウトカム指標（事業化達成率）との論理的なつながりがはっきりしないこと、③アウトカム指標が補助金の政策効果を測る指標としては不十分であること、などの問題点が指摘できる。

また、平成30年度の公開プロセスの評価については、ロジックモデルの構成や指標選択等において、EBPMの考え方や原則が反映されている。しかし、アウトカムの目標水準についてのエビデンスが示されていないことや、アウトカムの達成状況を判断するための実績データが不十分であること等の課題が指摘できる。

従来、中小企業政策の分野では、因果関係を踏まえた政策効果分析の重要性や、政策効果の検証結果をその後の政策立案にいかす仕組みの必要性が指摘されてきた。中小企業政策におけるEBPMの推進は、そうした根本的かつ長期的な課題の改善につながる取組として、期待される。

第9章 「キャッシュレス化推進とEBPM」 大森健吾

EBPMの観点から、政府によるキャッシュレス化推進の取組を検証することを試みた。

政府は、近年の成長戦略において、キャッシュレス社会の実現を目標に掲げてきた。平成31・令和元年度予算では、消費税率引上げによる需要変動の平準化のための臨時・特別の措置として、中小小売業等において消費者がキャッシュレス決済を行う場合にポイント還元等による支援を行う「キャッシュレス・消費者還元事業」の実施が盛り込まれた。

まず、各種統計に見るキャッシュレス決済の現状、キャッシュレス化に向けた政策の動向等を確認した。次に、キャッシュレス化推進の政策効果を整理し、政策目的の意義やKPIの妥当性を検討した。政策目的としては、決済に伴う取引費用の節約や決済データの収集・活用による生産性の向上が想定されるが、目的と手段の関係は、必ずしも説得的ではない。また、「令和7年6月までにキャッシュレス決済比率を4割程度とする」という成長戦略のKPIについては、アウトカム目標としての妥当性に疑問が残る。

その上で、キャッシュレス・消費者還元事業について、行政事業レビューを基にロジックモデルを確認し、政策の因果効果に関する検討を行った。決済サービスは、「プラットフォーム」の典型例と考えられるが、その価格戦略の決定要因は複雑であり、政府が一律の補助金支給によって社会的に最適な供給量を達成することは一般に困難と見られる。このため、事業実施による政策効果は不確実性の高いものとならざるを得ないと考えられる。

第10章 「鳥獣被害対策とEBPM」 田仲絢子

我が国において、野生鳥獣は農作物や森林、生活環境などに広く被害を及ぼしている。農作物被害をはじめとして、幾つかの被害データは全国的に収集されているものの、データの信頼性や範囲に課題があり、被害の全体像は明確になっていない。

政府は、鳥獣被害防止特措法や鳥獣保護管理法の下で、鳥獣被害対策を進めている。主な鳥獣被害対策関連事業として農林水産省の「鳥獣被害防止総合対策交付金」及び「シカによる森林被害緊急対策事業」、環境省の「指定管理鳥獣捕獲等事業」を取り上げ、それぞれについてEBPMの観点から検討したところ、各事業は目標設定等に課題を有していることが明らかとなった。事業や事業に基づく鳥獣被害対策を適切に実施するためには、アウトカムやアウトプットを適切に設定したロジックモデルの作成のほか、データ整備や省庁間連携促進が必要となろう。

類似の課題は、全国的に進められている鳥獣の捕獲強化対策や、現在の鳥獣管理体制の適切な実施においても指摘できる。データ整備や評価体制の強化、関係主体の連携といった課題の解決に向けた取組は、各省庁が実施する個別事業の範囲にとどまらず、鳥獣被害対策全般において望まれるところである。