

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	用語集
他言語論題 Title in other language	Glossary
著者 / 所属 Author(s)	—
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	197-204
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。

用語集

本報告書で頻出する用語について、以下の6項目に分類して紹介する。

- 1 我が国の EBPM
- 2 プログラム評価とロジックモデル
- 3 政策の経済学的基礎
- 4 因果推論
- 5 EBM と EBP
- 6 我が国の政策評価

1 我が国の EBPM

政府による EBPM の定義
エビデンス（証拠）
政策形成
政策（政策・施策・事務事業）
EBPM 三本の矢
経済・財政再生計画と KPI
政策評価
行政事業レビュー

2 プログラム評価とロジックモデル

プログラム
プログラム評価
ロジックモデル
アウトカム
費用便益分析
費用対効果分析

3 政策の経済学的基礎

経済厚生
市場の失敗
外部性

4 因果推論

介入効果
因果推論
反実仮想
ランダム化比較試験（RCT）
自然実験
エビデンス・レベル

5 EBM と EBP

エビデンスに基づく医療（EBM）
エビデンスに基づく実践（EBP）
ナッジ

6 我が国の政策評価

必要性、有効性、効率性
政策評価の方法

1 我が国の EBPM

政府による EBPM の定義

内閣官房行政改革推進本部事務局による EBPM (Evidence-Based Policymaking) の説明は、以下のとおりである（「EBPM の推進について」（第 4 回 EBPM 推進委員会 資料 1）2019.9.9. 下線も典拠資料に基づく。）。

- 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。

エビデンス（証拠）

本報告書は、政府の説明や取組を踏まえて、エビデンス（証拠）を政策プロセス全般に関わるデータ、統計、分析結果とする。このような広い意味でのエビデンスは、政策効果を把握するためのものと、現状を把握するためのものに大別される。前者は、政策（介入）によって意図した成果がどれだけ実現するかを事実やデータに基づいて分析した科学的な知見、すなわち政策効果（政策とその成果の因果関係、政策の有効性）のエビデンス（本報告書では、必要に応じて「狭義エビデンス」と呼んでいる。）であり、EBPM において最も重視される。後者の現状を把握するためのエビデンスも、政策の必要性などの検討や、政策効果の論理性の検討などにおいて一定の役割を持つ。

政策形成

政策形成（PM）を政策実施前の意思決定とすることもできるが、本報告書は、政府の説明や取組を踏まえて、PM を一連の政策プロセスとする。一連の政策プロセスとは、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の実現の関係分析、評価とその結果に基づく改善であり、いわゆる PDCA（Plan-Do-Check-Action）とおおむね一致する。

政策（政策・施策・事務事業）

我が国の EBPM の対象となる政策は、「政策（狭義）」、「施策」、「事務事業」を包含する広義のものである。「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）では、以下のように整理されている。

「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。

「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。

「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。

EBPM 三本の矢

平成 29 (2017) 年度から EBPM を推進するに当たり、政策（狭義）、施策、事務事業の各段階の評価とそれによる政策の改善が実践対象となった。EBPM 三本の矢とは、実践対象である①政策（狭義）に係る経済・財政再生計画の点検・評価、②施策に係る政策評価、③事務事業に係る行政事業レビューの 3 つにおける EBPM の観点からの改善の取組を指す。

経済・財政再生計画と KPI

経済・財政再生計画とは、平成 27 (2015) 年度に策定された財政再生計画である（平成 30 (2018) 年度には「新経済・財政再生計画」が策定された。）。この計画において、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た改革工程表が策定され、その工程管理のために重要業績評価指標（Key Performance Indicator: KPI）が定められている。

EBPM の観点から、平成 30 (2018) 年の改革工程表の改定において、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見直しが行われた。

政策評価

政策評価とは、効果的かつ効率的な行政を推進し、政府による国民への説明責任を徹底するため、「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」）に基づいて、政策の効果を把握・分析し、評価を行って、その結果を政策に反映する取組である。政策評価には、各府省が所管する政策について自ら行う評価、複数府省にまたがる政策について総務省が行う評価、各府省の評価について総務省が行う点検活動がある。

平成 29 (2017) 年度以降、総務省は EBPM の観点からも各府省の政策評価書の検証を行い、EBPM のリーディングケースの提示を目指しており、平成 31 (2019) 年 4 月には、「政策効果の把握・分析手法の実証的共同研究」の報告書を公表している。

行政事業レビュー

行政事業レビューとは、国の事業について、事業をより効果的かつ効率的に実施するため、毎年、各府省が、予算概算要求に合わせて所掌する全ての事業について、その執行状況や資金の流れ等を公表し、点検と見直しを行い、また、秋には行政改革推進会議が公開検証を行う取組である。

平成 29 (2017) 年度には、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実施要領に定められた。平成 29 年秋には EBPM の試行的検証が、平成 30 年度と令和元年度には複数の府省において EBPM の観点からの検証が行われている。

2 プログラム評価とロジックモデル

プログラム

プログラムとは、政策、施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意味する。

プログラム評価

プログラム評価 (Program Evaluation / Evaluation) とは、プログラムを総合的に評価する手法である。プログラム評価は、①ニーズ評価 (必要性の評価)、②セオリー評価 (論理性の評価)、③プロセス評価 (進捗 (実施状況) の評価)、④インパクト評価 (成果の評価)、⑤効率性評価 (効率の評価) の5つの評価で構成される (必要性の有無は前提事項として含めず、②～⑤の4つの評価とする考え方もある)。

ロジックモデル

ロジックモデル (Logic Model) とは、プログラムの①インプット (人手や資金などの投入資源)、②アクティビティ (資源を用いた活動)、③アウトプット (活動による産出物)、④アウトカム (期待する政策の成果) の4段階の流れを整理した図表である。プログラム評価におけるセオリー評価の手法であり、プログラムの目的を明確にし、その効果の論理性を検討するために考案された。

アウトカム

アウトカム (Outcome) とは、ロジックモデルにおいて、プログラムの成果を定量的に計測する指標である。計測する変数と具体的な目標数値を区別する場合には、前者をアウトカム指標、後者をアウトカム目標と呼ぶ。なお、アウトカムは、初期・最終、短期・中期・長期、のように細分化する場合もあり、最終アウトカムや長期アウトカムをインパクトと呼ぶこともある (ただし、この場合のインパクトは上述のインパクト評価のインパクトとは異なる)。

プログラムの効果を測定する場合には、プログラムによるアウトカムの変化に着目する。

費用便益分析

費用便益分析とは、政策の社会への影響を貨幣価値化して評価する分析手法である。政策の全ての影響を貨幣価値化して (「便益」と呼ぶ)、政策を実施する社会的な観点からの費用と比較し、便益が費用を上回る額 (「社会純便益」と呼ぶ) を求め、社会純便益が最も大きい選択肢をとるべきであると考えする方法である。社会純便益は、政策による社会的余剰の変化でもある。政策の全ての影響を貨幣価値化することには実務上は多くの困難があるため、推計値は幅を持って見る必要があるとともに、ある部分の影響は貨幣価値化を断念することも多い。

費用対効果分析

費用対効果分析とは、政策の影響を貨幣価値化はしないが、数量的指標で評価して、政策の社会的費用と対比させる分析手法である。政策の効果と費用を直接に比較できないので、選択肢の優劣の評価には制約がある。

3 政策の経済学的基礎

経済厚生

経済厚生とは、消費者の幸福度や満足度（経済学では「効用」と呼ぶ。）である。経済学では、経済厚生に基礎をおいて、社会状態の良し悪しを判断しようとする。効用の個人間比較はできないと考えられているので、政策の影響が個人によって異なる場合には、価値判断から独立に政策は評価できない。

経済厚生の代表的な指標である社会的余剰は、消費者が財を消費するために支払ってもよいと考える額（支払意思額）と財を生産するための社会的費用の差額である。社会的余剰は、資源配分の効率性のみを評価する指標であり、余剰が経済主体にどのように配分されるかを評価するものではない。

市場の失敗

市場の失敗とは、政府の介入がない自由な市場が資源を効率的に配分できないことを指す。市場の失敗があるとき、政策が実施されることで経済効率を高められる可能性がある。ただし、市場の失敗があればいつでも政策による対応が正当化されるわけではなく、政府の介入によって事態が悪化する場合（政府の失敗）には、政策的対応をとらないことが望ましくなる。

市場の失敗には、ある経済主体が他の経済主体よりも優位な情報を持っている「情報の非対称性」、対価を支払わない利用を排除できない「公共財」、次項の「外部性」等がある。

外部性

外部性とは、ある経済主体の行動が他の経済主体に市場を通さずに影響を与えることを指す。たとえば、企業が研究開発を実施すると、その成果である新たな知識や技術がもたらす便益が、情報の流通や技術者の移動によって他企業にも広く及ぶことがある（スピルオーバー効果）。その結果、研究開発の実施企業はその費用を負担する一方、他企業は対価を支払うことなく、その便益を享受し得るといった問題が生じる。研究開発が外部に便益をもたらす（正の外部性がある）と、企業が研究開発投資を行う際には外部性を考慮しないので、投資水準は社会的に最適な水準よりも過少になる。

4 因果推論

介入効果

政策の効果は、政策介入を原因として生じた結果である諸変数（アウトカム）への影響である。政策の介入効果（Treatment Effect）あるいは因果効果（Causal Effect）は、概念的には政策介入がある場合のアウトカムと政策介入がない場合のアウトカムの差としてとらえられる。

因果推論

因果推論とは、政策とその成果の因果関係をとらえるための統計学的手法あるいは計量経済学的手法を指す。ランダム化比較試験（Randomized Controlled Trial: RCT）、RD デザイン（Regression Discontinuity Design: 回帰不連続デザイン）、差の差分析（Difference in Differences: DID）、マッチング推定法等の手法がある。

因果推論では、個人や企業等の政策の対象者を集団とし、政策介入をした介入群（Treatment

Group) と介入しなかった対照群 (Control Group) に分けて、両群のアウトカムの平均の差を平均介入効果 (Average Treatment Effect: ATE) と呼び、介入効果と解釈する。この方法は、両群の違いは平均すれば政策介入の有無だけであり、介入が無ければ両群のアウトカムの平均は等しいと仮定している。

反実仮想

因果推論では、政策の対象者に介入した場合のアウトカムと介入しなかった場合のアウトカムの2つの結果を必要としているが、現実にはどちらかが起こった場合、もう一方は現実には起こっておらず、この2つのアウトカムの差異を直接に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。

現実には起こらない結果を反実仮想 (Counterfactual) という (反事実的仮想などの訳語が用いられることもある。)。因果推論では、現実には起らなかった反実仮想を設定しなければいけない。

ランダム化比較試験 (RCT)

ランダム化比較試験 (Randomized Controlled Trial: RCT) とは、介入群と対照群のグループ分けを無作為 (ランダム) に実施する方法である。サンプルサイズがある程度大きければ、2つのグループは政策介入以外にアウトカムに影響する様々な要因について同質となり、「介入が無ければ、両群のアウトカムの平均は等しい」との仮定が満たされる。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。

自然実験

自然実験 (準実験、疑似実験) とは、(実験によらない) 何らかの事象で、政策介入をしたグループ (介入群) と介入しなかったグループ (対照群) が、政策介入以外の要因について同質であるように分かれた状況を因果推論に用いる方法の総称である。あたかも実験が行われたかのように、自然に介入群と対照群が構成される状況を用いることから、自然実験と呼ばれる。

実験の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では、自然実験は有用な分析手法である。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。

エビデンス・レベル

政策効果把握のためのエビデンスについては、その質 (信頼度) に応じた階層 (エビデンス・レベル、エビデンス・ピラミッド) を想定することが、エビデンスに基づく医療 (EBM) では確立している。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、政策分野によっては RCT の適用が困難なことも少なくないため、RCT 以外の各種の手法も選択肢となる。

5 EBM と EBP

エビデンスに基づく医療（EBM）

エビデンス（証拠）に基づく医療（Evidence-Based Medicine: EBM）とは、治療や予防の処置（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に重点を置いて、治療方法や保健政策を決定する医療のことである。EBM は因果関係のエビデンスとその質（エビデンス・レベル）を重視しており、その考え方は、EBPM にもつながっている。なお、意思決定においては、因果関係のエビデンスに加え、臨床知識及び臨床環境や患者の価値観も考慮される。

エビデンスに基づく実践（EBP）

エビデンス（証拠）に基づく実践（Evidence-Based Practice: EBP）とは、医療分野を含めて、教育、刑事司法、国際協力など様々な分野において、取組と成果の因果関係のエビデンスに重点を置いて、取組の実施の是非や手法を決定することである。例えば、教師による教育方法、犯罪者の更生プログラムの内容などが対象となる。

ナッジ

ナッジ（軽く肘でつつくの意）とは、行動経済学の知見を踏まえて、人間の行動を変化させる手法である。伝統的な経済学は、人間は全ての情報を基に合理的に意思決定を行うと仮定してきたが、行動経済学は、人間の意思決定には合理性から系統的に外れるバイアスが存在するとしている。このバイアスの存在を前提として、人々の行動を変化させることができれば、大きなコストをかけずに取組の効果が高まる可能性がある。EBM や EBPM においても、ナッジが注目されている。

6 我が国の政策評価

必要性、有効性、効率性

政策評価制度では、「必要性」、「有効性」、「効率性」の3つの観点から評価を行うとされている。「政策評価に関する基本方針」（平成17年12月16日閣議決定）は、それぞれの観点を以下のように説明している。

「必要性」

対象とする政策に係る行政目的が国民や社会のニーズ又はより上位の行政目的に照らして妥当性を有しているか、行政関与の在り方からみて当該政策を行政が担う必要があるかなど

「有効性」

得ようとする政策効果と当該政策に基づく活動により実際に得られている、又は得られると見込まれる政策効果との関係

「効率性」

政策効果と当該政策に基づく活動の費用等との関係

政策評価の方法

政策評価制度には、「総合評価方式」、「実績評価方式」、「事業評価方式」の3種類の評価方法があり、「政策評価に関する基本方針」（平成17年12月16日閣議決定）では以下のように定義されている。

「総合評価方式」

政策の決定から一定期間を経過した後を中心に、問題点の解決に資する多様な情報を提供することにより政策の見直しや改善に資する見地から、特定のテーマについて、当該テーマに係る政策効果の発現状況を様々な角度から掘り下げて分析し、政策に係る問題点を把握するとともにその原因を分析するなど総合的に評価する方式

「実績評価方式」

政策を決定した後に、政策の不断の見直しや改善に資する見地から、政策の目的と手段の対応関係を明示しつつ、あらかじめ政策効果に着目した達成すべき目標を設定し、これに対する実績を定期的・継続的に測定するとともに、目標期間が終了した時点で目標期間全体における取組や最終的な実績等を総括し、目標の達成度合いについて評価する方式

「事業評価方式」

個々の事業や施策の実施を目的とする政策を決定する前に、その採否、選択等に資する見地から、当該事業又は施策を対象として、あらかじめ期待される政策効果やそれらに要する費用等を推計・測定し、政策の目的が国民や社会のニーズ又は上位の目的に照らして妥当か、行政関与の在り方からみて行政が担う必要があるか、政策の実施により費用に見合った政策効果が得られるかなどの観点から評価するとともに、必要に応じ事後の時点で事前の時点に行った評価内容を踏まえ検証する方式

総合評価方式は行政学での「プログラム評価」、実績評価方式は行政学での「業績測定」、事業評価方式は経済学での「政策分析」におおむね対応する。