

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	E B P Mの予算編成過程における活用 －E B P Mを取り入れた行政事業レビューシート導入までの経緯－
著者 / 所属	五十嵐舞子 / 予算委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	469号
刊行日	2024-9-20
頁	190-204
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20240920.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

EBPMの予算編成過程における活用

— EBPMを取り入れた行政事業レビューシート導入までの経緯 —

五十嵐 舞子

(予算委員会調査室)

《要旨》

政府は、EBPM（証拠に基づく政策立案）を推進してきた。これまでの経緯を踏まえると、政府が推進を図るEBPMとは、政策形成において手段の有効性をより追求していくとする取組であると言える。各府省は、いわゆるEBPM3本の矢を参照しつつ、ロジックモデル作成を始めとするEBPMの実践に取り組んできた。

令和5年度に取組の見直しが行われた。成果目標（アウトカム）から遡った政策手段の検討や、効果検証の結果として政策手段が変わりうるものが許容される組織風土の醸成（行政の無謬性からの脱却）など、これまでに明らかとなった課題の克服を試みるものだと捉えることができる。今後、EBPMの取組が発展を遂げられるのか注目される。

1. はじめに

EBPMという言葉が聞かれるようになって久しい。EBPMとは、Evidence-based Policymakingの略で、証拠に基づく政策立案などと訳される。エビデンスの捉え方の違いから、EBPMに関する取組は一義的ではないが、EBPM先進国とされるアメリカやイギリスでは、政策手段の有効性を明らかにするものをエビデンスの中心とした上で、エビデンスを政策決定過程で積極的に活用することが図られた¹。

我が国においては、政府が平成29年の骨太の方針でEBPMの推進を掲げ²、その後も「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

¹ アメリカ、イギリスにおけるEBPMの取組を紹介する代表的な文献として、それぞれ、津田広和・岡崎康平「米国におけるEvidence-based Policymaking (EBPM)の動向」『RIETI Policy Discussion Paper Series』18-P-016 (平30.11)、家子直幸・小林庸平・松岡夏子・西尾真治「エビデンスで変わる政策形成～イギリスにおける『エビデンスに基づく政策』の動向、ランダム化比較試験による実証、及び日本への示唆～」『三菱UFJリサーチ&コンサルティング政策研究レポート』(平28.2)がある。

² 「経済財政運営と改革の基本方針2017」(平成29年6月9日閣議決定) 28頁

果検証に取り組む」³、「エビデンスによって効果が裏付けられた政策やエビデンスを構築するためのデータ収集等に予算を重点化する」⁴など骨太の方針への記載が継続され、EBPMの取組を予算編成を始めとする政策決定過程へ活用する方針が示されてきた。しかし、国会では参議院予算委員会において、EBPMに関するPDCAサイクルが機能しているのか問う声が上がったり⁵、具体的なエビデンスを問う質疑に対する政府答弁が抽象的であったりと⁶、政府のEBPMに関しては政策決定過程における活用がいまだ道半ばと考えられる。

もっとも、少子化対策や行政のデジタル化など政策課題が山積する一方で我が国の財政は主要先進国の中で最悪の状況にあり、限られた財源を充てるべき真に有効な政策が何か検証することの重要性はますます高まっている。この点、政府は令和5年度から、「EBPMを導入した行政事業レビューシートを積極的に活用することで、全ての予算事業に共通して基礎的なEBPMを導入する」⁷という取組を開始しており、予算編成過程でのEBPM活用に本腰を入れつつあるようにも見受けられる。今後こうした取組が奏功し、よりメリハリの効いた予算編成が実現するのか現時点では見通せないが、本稿では、その先行きを占う意味でも我が国においてEBPMがどのように紹介され受容されてきたのか、その経緯を整理しておくこととしたい。

なお、本稿は筆者の大学院派遣における研究成果を取りまとめたものである。

2. EBPMの導入及び取組の変遷

(1) EBPMの導入（統計改革推進会議最終取りまとめ）

平成29年2月、「統計改革の基本方針」（28年12月21日経済財政諮問会議決定）に基づき、第1回目の統計改革推進会議が開催された。同会議は、29年5月に「統計改革推進会議最終取りまとめ」（以下「最終取りまとめ」という）を決定し、政府は、この最終取りまとめを踏まえて、EBPMを推進している⁸。

最終取りまとめでは、「欧米諸国では、客観的な証拠に基づくエビデンス・ベースでの政策立案への取組が比較的進んできたのに比べ、我が国では、これまで、統計の最大のユーザーである政府の政策立案において、統計や業務データなどが十分には活用されず、往々にしてエピソード・ベースでの政策立案が行われているとの指摘がされてきた」との問題

³ 「経済財政運営と改革の基本方針2018」（平成30年6月15日閣議決定）69頁

⁴ 「経済財政運営と改革の基本方針2021」（令和3年6月18日閣議決定）37頁

⁵ 第213回国会参議院予算委員会会議録第10号35頁（令6.3.15）

⁶ 例えば、令和5年3月6日の参議院予算委員会では、子供関連予算の増加が出生率を上昇させるというエビデンスの有無が問われたが、政府が具体的にどのようなエビデンスを参照したのか答弁はなされていない（第211回国会参議院予算委員会会議録第5号34頁（令5.3.6））。

⁷ 「経済財政運営と改革の基本方針2023」（令和5年6月16日閣議決定）36頁

⁸ 統計改革推進会議設置に至る、EBPM導入のきっかけになったのが、平成27年10月16日に開催された第16回経済財政諮問会議における、消費動向に関する統計の正確性をめぐる論戦である。これをきっかけに、GDP推計の基となる基礎統計を充実させるための統計改革が経済財政運営上の重要なテーマとして認識されるようになった（小林庸平「日本におけるエビデンスに基づく政策形成（EBPM）の現状と課題 — Evidence-Basedが先行する分野から何を学び何を乗り越える必要があるのか —」『日本評価研究』第20巻第2号（令2.7）35頁）。

意識が示され、E B P M推進体制の構築等が掲げられた⁹。

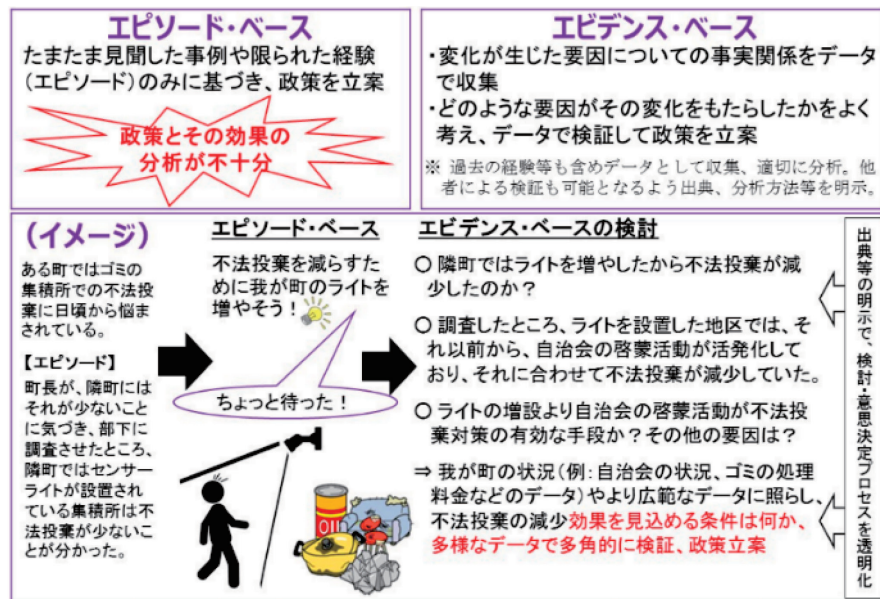
(2) 導入時には明確に示されなかったE B P Mの定義

最終取りまとめの本文では、E B P Mの推進がうたわれる一方で、そもそもE B P Mとはどのような取組なのか、E B P Mにおけるエビデンスとは具体的に何かについての明確な定義が見当たらない。最終取りまとめ以降、E B P Mの推進が図られる中で、次第に明らかとなっていくのだが、導入当初に定義が明確に示されなかった主な理由に、専門的手法を前提とすることでE B P M導入が受け入れられないおそれがあると考えられたことが挙げられる¹⁰。ここでいう専門的手法とは、ランダム化比較試験 (Randomized Controlled Trial、RCT) や準実験的手法などによる政策の因果効果の推定手法のことを指す (統計的因果推論。以下、単に「因果推論」という。これらの手法については補論を参照)。

E B P M導入時、こうした因果推論の考え方や手法は明確には前提として示されなかったが、E B P Mの推進によって目指す姿であるエビデンス・ベースのイメージは最終取りまとめの参考資料において示されていた

(図表1)。このイメージからは、エビデンス・ベースとは、「どのような要因がその変化をもたらしたのか」という政策手段とその効果の因果関係を検証して、政策形成へ活用すべきだとの考えを読み取ることができる。

図表1 エピソード・ベースとエビデンス・ベース



(出所) 「統計改革推進会議最終取りまとめ参考資料」(平成29年5月) 10頁

⁹ 最終取りまとめは、「E B P M推進体制の構築」のほか、「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」、「報告者負担の軽減と統計業務・統計行政体制の見直し・業務効率化、基盤強化」の計四つの柱から成る。

¹⁰ 大臣補佐官としてE B P M推進の立ち上げを担った大阪学院大学教授、東京大学名誉教授の三輪芳朗氏は、E B P Mの定義は示していないと述べている (第4回E B P M推進委員会 (令和元年9月9日) 議事要旨2頁)。同氏によれば、「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E B P M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」という判断がなされたという (三輪芳朗「日本政府のE B P M推進の取り組み、その開始から現状に至る過程 — 大橋弘編 [2020] 『E B P M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巻第1号 (令2.5) 83頁)。そのほか、明確に定義されなかった理由としては、各府省が多様な政策課題に直面し、各課題への対応方法も多様な中、政府全体で画一的な手段・方法を適用することが不適切だと考えられたことが挙げられる。各府省の司令塔である政策立案総括審議官に対して各府省の政策課題と現状に応じた推進策を自ら工夫することが求められた (第4回E B P M推進委員会 (令和元年9月9日) 議事要旨3頁)。

(3) EBPM推進委員会を中心とするEBPMの推進

29年5月の最終取りまとめを受け、同年8月、各府省の責任者等で構成するEBPM推進委員会が開催され¹¹、以降のEBPM推進を担った。

ア ロジックモデルの作成

各府省は、EBPMの取組として、まず、模範事例の作り込み、具体的には、ロジックモデルの作成に取り組んだ。ロジックモデルとは、図表2のように、現状及び解決すべき課題を示した上で、事業段階における予算投入（インプット）から、事業活動（アクティビティ）、活動実績（アウトプット）、成果目標（アウトカム）、国民・社会への影響（インパクト）までのつながりを図で整理したものをいう。

図表2 ロジックモデルのイメージ

現状把握・課題設定	インプット (資源)	アクティビティ (活動)	アウトプット (活動目標・実績)	アウトカム (成果目標・実績)	インパクト (国民・社会への影響)
事業を行う背景(現状)、解決すべき問題・課題	事業実施のために投入する予算等	実施する事業の内容	事業の活動目標・実績	事業活動を通じて得られる成果目標・実績。必要に応じて、事業活動の波及効果の時間軸に沿って、短期・中期・長期などと区分できる ※短期アウトカムは事業活動を通じて期待される短期的成果、中期・長期アウトカムはそれぞれ短期的成果・中期的成果の後に波及的に期待される成果を言う	事業活動を通じて実現すべき最終目的

(参考)「地域活性化のための●●交付金」のロジックモデルの例

現状把握・課題設定	インプット	アクティビティ	アウトプット	アウトカム	インパクト
●●地域においては少子高齢化等のため、人口が減少(H●●→R●●: ●●万人→●●万人) ●●地域の地域活性化のため●●関連産業の付加価値の向上が必要	予算:●●百万円	①●●に関する施設整備 ②●●の商品化支援	①整備した●●施設数 ②●●の商品化支援を実施した地域数	【短期】 ①整備した●●施設の活用(稼働率の向上) ②取組を実施した地域における●●の商品化及び●●を扱う店舗等の増加 【中期】 ①●●施設を整備した地域の交流人口増加 ②取組を実施した地域のうち、売上高等の増加 【長期】 取組地域における関連産業の付加価値・雇用者数等の増加	地域活性化の実現

(出所) 第39回行政改革推進会議(令和2年3月27日)資料1-2

ロジックモデル作成等模範事例の作り込みによって得られた示唆は、「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～」として取りまとめられ、各府省に共有された¹²。その中では、「ロジックモデルの作成プロセスは、まず課題を的確に捉え、政策的に実現すべき価値を明確にした上で、その価値をどのようなアウトカムに読み替えるかを検討し、その後、アウトカムに到達するためのあり得べき政策手段を考え決定するという流れである」と一般化できる旨の考えが示されたほか、「いくつかの事実や具体的活動、今後発生する可能性のある事象を、形式的につなげて考察を行えば足りるものではない」、「既存の資料から関係する項目を拾い出せばよいというものでもない」といった認識が共有された。

¹¹ 翌平成30年度には、各府省におけるEBPMの取組を主導するハイレベルの責任者である政策立案総括審議官等が新設された。

¹² 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～」(平成29年11月29日)(EBPM推進委員会第1回幹事会(平成29年11月29日)資料)

イ EBPM3本の矢

各府省における模範事例の創出に先行または並行して取り組まれたのが、最終取りまとめで示されていた、政策、施策、事務事業の各段階のレビュー機能における取組を通じたEBPMの実践である¹³。これらは先行するEBPMの取組の「3本の矢」と呼ばれ、政府全体にEBPMを浸透させるきっかけとなる役割が期待された¹⁴。

政策レベル（第1の矢）では、29年度に、多様な教育政策に関する実証分析及び生活保護受給者への就労支援施策の試行的分析が行われた¹⁵。生活保護受給者への就労支援施策の試行的分析においては、EBPMにおける学官連携の先行的取組として、東京大学経済学研究科政策評価研究教育センター（CREPE）の協力を得て、就労支援事業が被保護者の脱却等に与える効果等について内閣府が実証分析を行った。

施策レベル（第2の矢）では、各府省におけるEBPMの本格実施の参考となるように、モデルとなるリーディングケースを提示することを目指して、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が行われた。初年度の30年度には、女性活躍の推進等を題材として、課題とその原因・背景の分析、様々な取組と効果の相関因果関係の分析などについて共同研究を行い、その後も毎年度1～4件実施されている。各年度の研究内容と分析手法は図表3のとおりである。

事務事業レベル（第3の矢）では、主に、行政事業レビューで従来から行われている秋のレビューや公開プロセスといった外部有識者による点検において、EBPMの観点を導入する試みがなされた¹⁶。従来の点検との違いは、ロジックモデルで示されるインプットからアウトカムに至る因果関係の説明が妥当か、その因果関係の妥当性を証明する統計・データ等のエビデンスは何かという観点から追加的な検証が行われる点¹⁷である。

3本の矢から得られた知見や示唆はEBPM推進委員会において共有され、各府省はこれを参照しながらEBPMの実例創出に取り組んだ。

¹³ 「統計改革推進会議最終取りまとめ」（平成29年5月）6～7頁

¹⁴ 第1回EBPM推進委員会（平成29年8月1日）議事要旨4～5頁

¹⁵ 最終取りまとめでは、「経済・財政再生計画（平成27年6月30日閣議決定）に盛り込まれた歳出改革等について、経済・財政一体改革推進委員会を中心に、政策効果が大きいと考えられる主要政策を対象として効果分析を深掘りするなど、制度・政策効果分析等の歳出改革のミクロ分析等を進める」こととされていた（「統計改革推進会議最終取りまとめ」（平成29年5月）6頁）。この二つの分野が対象となったのは、個人（児童生徒、就労可能者）に直接働きかけ、因果関係が確認しやすい政策を中心に上げるとの考えによる（第1回EBPM推進委員会（平成29年8月1日）資料8の2頁）。

¹⁶ 第2回EBPM推進委員会（平成30年4月27日）資料4の3頁、第3回EBPM推進委員会（平成30年8月28日）資料2-1

¹⁷ 第1回EBPM推進委員会（平成29年8月1日）資料6の3頁

図表3 実証的共同研究の実績

実施年度・研究内容	使用された分析手法
平成30年度	
IoTサービス創出支援事業（総務省）	ランダム化比較試験(RCT)、差の差分(DID)、マッチング推定
女性活躍推進（内閣府、厚生労働省）	実地調査、回帰分析、回帰不連続デザイン(RDD)、差の差分(DID)
競争政策における広報（公正取引委員会）	クラスターランダム化比較試験(CRCT)、回帰分析
訪日インバウンド施策（観光庁等）	事前事後分析
令和元年度	
競争政策における広報（公正取引委員会）	クラスターランダム化比較試験(CRCT)、回帰分析
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）	ランダム化比較試験(RCT)、回帰分析、クロス集計
財政教育プログラム（財務省）	回帰分析
2年度	
視覚障害のある児童・生徒に対するデジタル教科書等の教育効果（文部科学省）	比較実験
#7119（救急安心センター事業）の導入効果（総務省消防庁）	差の差分(DID)、合成コントロール法
3年度	
農山漁村振興交付金（農林水産省）	傾向スコアマッチング
在外教育施設に派遣された教師に係る派遣効果（文部科学省）	差の差分(DID)
4年度	
刑務所における受刑者の就労支援希望の申し出促進策（法務省）	クラスターランダム化比較試験(CRCT)、回帰分析
5年度	
特別措置等の効果検証手法の検討について（財務省等）	差の差分(DID)、傾向スコアマッチング、ヒアリング調査
リスティング広告を活用した効果測定（金融庁）	リスティング広告
広島県府中市における府中駅周辺の活性化（広島県府中市）	人流データ
兵庫県姫路市の市街地における回遊行動促進（兵庫県姫路市）	人流データ、傾向スコアマッチング

（出所）総務省ウェブサイト<https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/seisaku_ebpm.html>（令6.8.30最終アクセス）より作成

（4）EBPMにおけるエビデンスをめぐる議論

ア エビデンスの捉え方で異なる政府の取組への評価

政府のEBPMの取組に対する評価は、EBPMにおけるエビデンスをどう捉えるかによって異なっている。エビデンスは「政策手段の因果効果を明らかにするもの」だと考える立場からは、政府は政策手段の有効性を示すとは限らないものをエビデンスと捉えているとして、取組の不十分さが指摘されてきた。例えば、現状把握のための情報がエビデンスと呼ばれるなどエビデンスの定義が政策手段の因果効果を明らかにするという本来のものから乖離しており、本質的ではない取り組みがEvidence-basedの名の下で行われているといった指摘¹⁸や業績測定や費用対効果分析、有効性に限らない政策関連の研究成果までもエビデンスと捉えているといった指摘¹⁹である。

こうした否定的な評価とは逆に、政府は有効性に限らず、現状把握のための情報等もエビデンスに含む広い意味でのEBPMを推進していると捉え、現状の政府のEBPMの取組を現実的な形だとする意見も聞かれた²⁰。

¹⁸ 青柳恵太郎「経済学および国際開発の視点から」エビデンスに基づく教育研究会第2回エビデンスに基づく実践と政策セミナー「EBPMを考える土台はこれだ！」セッション発表スライド<<https://ebe-riron-jissen.jimdofree.com/%E6%B4%BB%E5%8B%95%E8%A8%98%E9%8C%B2/>>（令6.8.30最終アクセス）。政策手段の因果効果を推定する手法（因果推論の手法）については補論を参照。

¹⁹ 田辺智子「エビデンスに基づく政策立案—その系譜と本質—」エビデンスに基づく教育研究会第3回エビデンスに基づく実践と政策セミナー発表資料<<https://ebe-riron-jissen.jimdofree.com/%E6%B4%BB%E5%8B%95%E8%A8%98%E9%8C%B2/>>（令6.8.30最終アクセス）

²⁰ EBPMにおけるエビデンスを、政策手段とアウトカムとの因果関係を示す狭義エビデンスと、因果関係分析に限定せず幅広く捉える広義エビデンスとに類型化し、現実的な形のEBPMは、広義エビデンスに基づいて政策の課題、目的、実施状況、評価などについて妥当性を確認することを含めて政策の質的向上を目指す政策形成だとする考えがある（小池拓自・落美都里「我が国におけるEBPMの取組」（24～25頁）、小池

いずれの評価からも、EBPMの取組において政府は政策手段の有効性を必ずしも重視していないのではないかとの印象を受けるが、実際には次にみるように、政府が推進を図るEBPMは、政策形成における政策手段の有効性を重視しようとする取組であると言える。

イ 政府が推進を図るEBPM

政府がEBPMの実践として何を求めてきたのかうかがえるのが次の二つの表現である。

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、『政策の基本的枠組み』を明確にする取組²¹

EBPMは、まず、i) 現状把握・課題設定、ii) 目標から遡った政策手段の洗い出し、iii) 手段と目標の関係整理（ロジックモデルの作成）が基本。その上で、目標と手段の関係精緻化の観点から必要なデータの取得・分析に取り組む。

（※なお、取組の習熟が進んだ府省等で可能な場合、統計的手法を用いた因果関係の分析等も検討・試行）²²

この二つの表現から、政府がEBPMの実践として求めたのは、目的を明確化させて成果目標（アウトカム）を設定すること、アウトカムから遡って政策手段を検討すること、手段とアウトカムにどのような関係があるかという論理（ロジック）を立てて、データを取得・分析しその検証に取り組むこと、その検証は統計的手法を用いた因果関係の分析であることが望ましい²³という、政策形成において手段の有効性を追求してこうとする取組であると言える。

そして、政府が進めるEBPMの取組をこのように捉えるとき、3本の矢にはそれぞれEBPM実践に資する次のような役割が期待されたと言えよう。すなわち、ロジックモデルを活用したEBPMの観点からの検証を行う第3の矢は、現状把握による政策目的の明確化、目的に沿った適切な成果目標（アウトカム）の設定、アウトカムから遡った政策手段の洗い出し、アウトカムと手段の関係性の整理をどのように行うか示した上で、アウトカムと手段の関係性を精緻化するためのデータ取得・分析を各府省に具体例を示して促すものと考えられる。そして、第1の矢及び第2の矢は、第3の矢の取組を

拓自「海外におけるEBPMの先事例」（71頁）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』（国立国会図書館、令和2.3）。

²¹ 第4回EBPM推進委員会（令和元年9月9日）資料1の2頁

²² 第5回EBPM推進委員会（令和2年5月20日）資料2の2頁

²³ 令和4年11月から公表されているEBPMガイドブックでは、効果検証方法として、ランダム化比較試験、回帰不連続デザイン、傾向スコアマッチング、操作変数法、差の差分析、合成コントロール法、回帰分析及び前後比較が紹介されている（内閣官房行政改革推進本部事務局「EBPMガイドブックVer1.2」（令和5年4月3日）72～75頁）。

前提として、その政策が本当に効果が上がる手段なのか、政策手段とアウトカムの改善との関係を統計的手法を用いた因果関係分析で検証した例を具体的に示すものと捉えるべきであろう。

アで述べたような、E B P Mの取組において政府は政策手段の有効性を必ずしも重視していないと受け取られ得る指摘は、既存の取組を活用する都合上、因果効果を明らかにすることを目的としない目標管理型評価²⁴を実施する行政事業レビューが第3の矢としてE B P M実践の場とされたことや、各府省が実例創出としてまずロジックモデル作成から取り組み、その先の効果検証に至る取組が限られていることを受けてなされた面もあろう。

(5) 明らかになったE B P M推進上の課題

E B P Mの推進に数年取り組む中で、次第に次のような課題が明らかとなった。この課題意識がその後の見直し（3. 令和5年度における見直しの概要及び意義）につながることとなる。

ア 政策決定への活用が限られていること、取組の負担感・重複感

2年度の取組に関して実施された実態把握調査の結果では、財務省主計局への予算要求に係る説明におけるロジックモデルの活用について、「活用の必要性がなかった」、「他の説明資料で十分だった」との声が聞かれるなど²⁵、E B P Mの取組の政策決定への活用が限られていることが明らかとなった。こうした中で、ロジックモデル作成のメリットを感じない²⁶、ロジックモデル作成が目的化している²⁷といった意見が聞かれた。

また、担当者が負担感・やらされ感を感じているといった悩みが聞かれたほか²⁸、ロジックモデルの作成を評価作業の上乗せと感じている者が少なくないため、政策評価、行政事業レビュー等との関係を整理の上、重複作業をなくす必要があるとの意見²⁹が聞かれた。

イ 効果検証を行う取組が限られていること

2年11月のE B P M推進委員会では、有識者らから、ロジックモデルはE B P Mの入り口であり、その精緻化にとらわれず、今後は本格的にロジックモデル作成の次の段階を考えるべきであるとの指摘がなされた³⁰。同時期に開催され始めたE B P M課題検討

²⁴ あらかじめ設定された目標の達成度合いを事後評価するもの。

²⁵ 主計局説明においてロジックモデルの使用・活用が役に立ったと回答した現場担当者の割合は16%（非常に役立った（3.1%）、少し役立った（12.4%）の合計）であった（第2回E B P M課題検討ワーキンググループ（令和3年2月18日）参考資料3の2頁）。なお、令和2年5月に示された2年度の取組方針では、E B P Mの実践と各種政策立案プロセスとの一体化による政府全体の取組の底上げを目指すべく、行政事業レビューとE B P Mの一体的取組の推進として、10億円以上の新規予算要求事業及び公開プロセス対象事業について、原則、ロジックモデルを作成・公表することとされ、また、予算プロセスとE B P Mの一体的取組の推進として、省内予算検討・要求プロセスや財務省主計局への説明においてロジックモデルを積極的に作成・活用することとされていた（第5回E B P M推進委員会（令和2年5月20日）資料2の2頁）。

²⁶ 第1回E B P M課題検討ワーキンググループ（令和2年10月21日）資料4の2頁

²⁷ 「E B P M推進委員会E B P M課題検討ワーキンググループ取りまとめ」（令和3年6月23日）4頁

²⁸ 「E B P M推進委員会E B P M課題検討ワーキンググループ取りまとめ」（令和3年6月23日）5頁

²⁹ 第6回E B P M推進委員会（令和2年11月6日）資料2-1の4頁

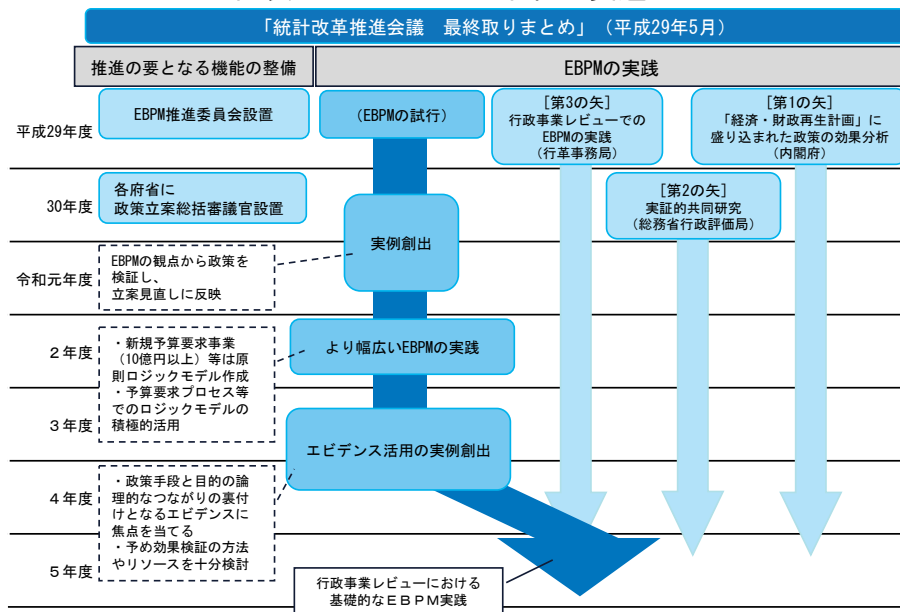
³⁰ 第6回E B P M推進委員会（令和2年11月6日）議事要旨3頁

ワーキンググループ（以下「課題検討WG」という）³¹での議論においても、EBPMの取組の現状について、ロジックモデル作成の取組が進捗している一方で、効果検証において、統計的手法を用いた因果関係の分析を実施しているものが限定的であるとの評価がなされている³²。この点、現場担当者からは、精緻化した効果検証の実施には相応の予算と人員が必要だとの声が聞かれていた³³。こうした議論を受け、3年度の取組方針では、ロジックモデルの作成・活用の先の段階である、政策手段と目的の論理的なつながりの裏付けとなるエビデンスにも焦点を当てること、10億円以上の新規予算要求を決定する際はあらかじめ効果検証の方法や必要なリソースを十分検討すること³⁴が示された。

ウ アウトカムから遡って政策手段を検討することの難しさ

ア、イに加えて、EBPMを推進する上での根本的な課題として、アウトカムから遡って政策手段を検討することが難しいという問題も明らかになった。課題検討WGでは、「無謬性³⁵を克服し、政策変更が許容されるような行政・政策立案の文化が無いとEBPMは難しい」という指摘がなされ³⁶、取りまとめにおいては、EBPM推進によって目指す将来像の一つとして、「行政の無謬性にとらわれることなく、エビデンスを踏まえた検証、政策手段の弾力的な変更等が随時行われる文化の醸成」が挙げられた³⁷。

図表4 EBPMの取組の変遷



（出所）EBPM推進委員会配付資料等を基に作成

³¹ 政府におけるこれまでのEBPM推進の取組を踏まえ、更なるEBPM推進のための課題を整理し、中長期的な推進方策を検討するために開催された（「EBPM課題検討ワーキンググループの開催について」（令和2年10月1日EBPM推進委員会会長決定））。

³² 「EBPM推進委員会EBPM課題検討ワーキンググループ取りまとめ」（令和3年6月23日）5頁

³³ 第6回EBPM推進委員会（令和2年11月6日）資料2-1の4頁

³⁴ 第7回EBPM推進委員会（令和3年6月30日）参考資料1の2頁

³⁵ 後に取りまとめられる「アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ提言」（後掲脚注38）によれば、行政は間違いを犯してはならない、あるいは現行の制度や政策は間違っていないと考えることをいう。

³⁶ 第1回EBPM課題検討ワーキンググループ（令和2年10月21日）議事要旨5頁

³⁷ 「EBPM推進委員会EBPM課題検討ワーキンググループ取りまとめ」（令和3年6月23日）2頁

3. 令和5年度における見直しの概要及び意義

(1) 見直しの概要

政府は従来、3本の矢を参照しつつ実例を創出するという形でのE B P Mの取組を進めてきたが、令和5年度からは、第3の矢にあたる行政事業レビューがE B P Mの取組の中心とされることとなった。

この見直しは、4年2月から開催された、アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ（以下「アジャイル型WG」という）が同年5月に取りまとめた提言「アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ提言～行政の『無謬性神話』からの脱却に向けて～」³⁸を受けたものである。提言では、我が国の行政に存在するいわゆる無謬性神話から脱却し、複雑かつ困難な社会課題に適時的確に対応できる、より機動的で柔軟な行政に転換する必要性が指摘され、そのための環境整備として、現状維持よりも環境変化に対応することが高く評価される組織文化の構築等が挙げられた。具体的方策としては、政策立案等に投入するリソースを確保するための評価関連作業の重複感・負担感の解消に向けた検討や、意思決定過程におけるE B P M的観点の導入のための行政事業レビューの活用が示された。

これを受けて、5年度からの行政事業レビューの抜本の見直しが決定された。行政事業レビューを見直すことで約5,000ある全ての予算事業にE B P Mの手法を導入し、限られた資源を有効活用し、時代の変化に機動的・柔軟に対応する行政の実現がうたわれた。その具体的方策として、新たなレビューシートを6年度予算編成過程から積極的に活用するために、レビューシートの作成単位と予算編成で議論している単位の不一致を解消し予算の単位へと標準化すること、レビューシートにおいて、具体的なアウトカムを段階的（短・中・長期）に設定し、データに基づき政策効果の把握と見直しを徹底すること等が挙げられた³⁹。

見直された行政事業レビューで目指すのは、全予算事業における基礎的なレベルのE B P M実践であるとされる。新たなレビューシートは、どういう問題があり（政策課題）、それを解決してどういう状態になりたいのか（目標）、どういう手段で解決しようとしているのか（アクティビティ）、目標に向かって進んでいるかをどのように把握するか（指標）、進んでいない場合はどのように改善しようとしているのか（点検・改善）といった内容を含み（図表5）、この記載内容を検討する過程が自然と基礎的なE B P Mの実践になるとされる⁴⁰。

³⁸ 行政改革推進会議アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ「アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ提言～行政の『無謬性神話』からの脱却に向けて～」（令和4年5月31日）。「アジャイル」は、直訳すると「素早い」、「機敏な」という意味であり、システム開発やソフトウェア開発で用いられる手法で、実装とテストを繰り返して開発していくことをいう。

³⁹ 第52回行政改革推進会議（令和5年3月31日）説明資料2頁

⁴⁰ 第1回E B P M推進委員会（令和5年4月13日）資料1の4頁

図表5 行政事業レビューシート (新旧)

↓			(新)					(旧)				
活動内容① (アウトカム)	活動目標	活動指標	単位	令和2年度	令和3年度	令和4年度	令和5年度	令和6年度	令和7年度	令和8年度	令和9年度	令和10年度
活動目標及び活動実績 (アウトカム) ①												
活動内容② (アウトカム)												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ②												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ③												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ④												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ⑤												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ⑥												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ⑦												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ⑧												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ⑨												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ⑩												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ⑪												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ⑫												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ⑬												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ⑭												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ⑮												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ⑯												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ⑰												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ⑱												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ⑲												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ⑳												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ㉑												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ㉒												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ㉓												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ㉔												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ㉕												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ㉖												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ㉗												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ㉘												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ㉙												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ㉚												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ㉛												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ㉜												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ㉝												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ㉞												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ㉟												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ㊱												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ㊲												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ㊳												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ㊴												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ㊵												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ㊶												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ㊷												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ㊸												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ㊹												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ㊺												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ㊻												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ㊼												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ㊽												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ㊾												
成果目標及び活動実績 (アウトカム) ㊿												

◆政策効果の発現経路の
考え方の記載を徹底
◆短期・中期・長期の
成果目標を明示

(出所) 第52回行政改革推進会議 (令和5年3月31日) 参考資料1-2を基に作成

(2) 見直しの意義

アジャイル型WGの提言では、課題検討WGで既に指摘されていた行政の無謬性が中心的な課題として取り上げられた。そこには、EBPMを推進する上では、アウトカムから遡って政策手段を検討することや効果検証の結果として政策手段が変わりうるものが許容される必要があるところ、それが許容されない組織風土である行政の無謬性が現状最大のボトルネックだとの認識があったのではないか。その克服のため、提言では、常に政策効果（インパクト、アウトカム）を追求し、より効果が上がる手段への入替えを果敢に行うことが重要であり、手段の入替えの条件をあらかじめ設定しておくことを求めている⁴¹。これを受け、新たな行政事業レビューシートでは、短期アウトカムを「炭鉱のカナリア」⁴²として、原則1、2年後に事業が当初の目論見通りに進展しているかを点検できる指標として設定することとしている⁴³。

提言を踏まえた今回の見直しのそのほかのポイントとして、ロジックモデルを行政事業レビューシートに溶け込ませた点が挙げられる。これまでに現場から指摘されてきた取組の重複感、負担感の解消を図ったと言える⁴⁴。また、行政事業レビューシートの作成単位と予算編成で議論している単位の不一致を解消し、予算編成とEBPMの取組を行政事業レビューシートを介して結び付けると表明することで、EBPMの取組の政策決定過程における活用が限られているという課題へも対処しようとしている。

政府は、今回の見直しによって目指すのは「基礎的なレベルのEBPM」だとするが、実際はEBPMを行う上で前提となる、アウトカムから遡った政策手段の検討や、効果検証の結果として政策手段が変わりうるものが許容される環境整備を始めとする、これまでに明らかとなった課題の解消である。

その上で、政府は、EBPMの更なる推進を図る方針である。5年4月に各府省に示された事務連絡「今後のEBPMの取組について」においては、「行政事業レビューにおいて主として目指すのは全予算事業での基礎的なEBPMの実践であるが、事業の重要性、事業環境の不確実性、事業の効果の予見可能性、効果検証の費用対効果等を踏まえ、より発展的な効果検証を設計・実施し、その結果を事業の改善に効果的に活用するなど、事業の効果を追求する取組を行うことを推奨」している⁴⁵。

⁴¹ 行政改革推進会議アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ「アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ提言～行政の「無謬性神話」からの脱却に向けて～」(令和4年5月31日) 4頁及び提言概要2頁

⁴² アジャイル型WGの提言において、異変を敏感に検知するセンサーという意味で用いられている。

⁴³ 第1回EBPM推進委員会(令和5年4月13日)資料1の5頁

⁴⁴ 令和5年4月に各府省に示された「今後のEBPMの取組について」(令和5年4月10日内閣官房行政改革推進本部事務局事務連絡)では、ロジックモデルの今後の取り扱いについて触れている。ロジックモデルは、あくまでツールであり、これを精緻化すること自体が目的とならないように留意すること、EBPMの実践として、政策の効果を追求することが重要であることから、ロジックモデルの作成・改善・活用にとらわれず、政策に応じて、効果的な取組内容を柔軟に検討・実施すべきだとしている(第1回EBPM推進委員会(令和5年4月13日)参考資料7の7頁)。

⁴⁵ 「今後のEBPMの取組について」(令和5年4月10日内閣官房行政改革推進本部事務局事務連絡)(第1回EBPM推進委員会(令和5年4月13日)参考資料7の4頁)

4. おわりに

かかる過程を経て我が国においてはE B P Mが導入・推進され、その中で明らかとなった課題を克服すべく今般の見直しが行われた。こうした経緯から、今般の見直しで政府が実施しようとしているE B P Mは、因果推論によって政策の因果効果を推定するような厳密な意味でのE B P Mの取組とは必ずしも一致しない。ただ、E B P Mを厳格に解し、因果推論によって得られた有効性を示す情報のみをエビデンスと捉え、政府の取組を不十分であるとただちに評することは、かえって、これに至らない有効性を追求しようとする取組の着実な進展を妨げ得るおそれがある⁴⁶。

将来的には厳格なE B P Mの取組が広がっていくことを期待するにせよ、今、我が国に求められるのは、冗費を削減し毎年度の予算をメリハリの効いた内容のものとするこゝとであり、そのための一手法としてE B P Mが存在している。その意味で、令和5年度から、E B P Mを導入した行政事業レビューシートを予算編成で積極的に活用することで、全ての予算事業に共通して基礎的なE B P Mを導入するという取組は一定の意義を持つと言えよう。

今後は、かかる取組が奏功し、E B P Mを行う上での環境が改めて整えられ、E B P Mの取組が発展を遂げられるのか、予算編成過程におけるレビューシートの具体的な活用状況や設定される短期アウトカムの適切性等レビューシートの内容の妥当性が問われることとなる。

最後に、従来の議論を踏まえ、今般の見直しに関して懸念される点を二つ指摘しておきたい。一つは、全ての予算事業がE B P M実施の対象となったことで負担感が増してしまうおそれがあることである。これまでも、実証的な新規事業に絞ってロジックモデルの作成を求めるなど、対象を再検討すべきとの声があった⁴⁷。もう一つは、行政事業レビューがE B P Mの取組の中心となったことで、E B P Mの実施単位は基本的に事務事業レベルとなるが、事務事業レベルだとアウトカムから遡った政策手段の検討余地が限られることである。これまでも、E B P Mの実践は政策手段の選択肢を検討する段階で、施策レベル程度のまとまりで行われるべきであり、事務事業レベルだと、既に決まっている事業を単にアウトカムへとつなげるロジックモデルになってしまうといった指摘がされてきた⁴⁸。今回の見直しが課題を克服し更なるE B P Mの推進を図る上で適当であったのか不断の議論が求められよう。

⁴⁶ 例えば国会の議論では、ランダム化比較試験といった高いレベルのエビデンスはなかなか難しいにしても、政策をやったときとやらないときの比較ぐらいはしてはどうかとの意見が聞かれる（第211回国会衆議院予算委員会第2分科会議録（総務省所管）第1号26頁（令5.2.20））。

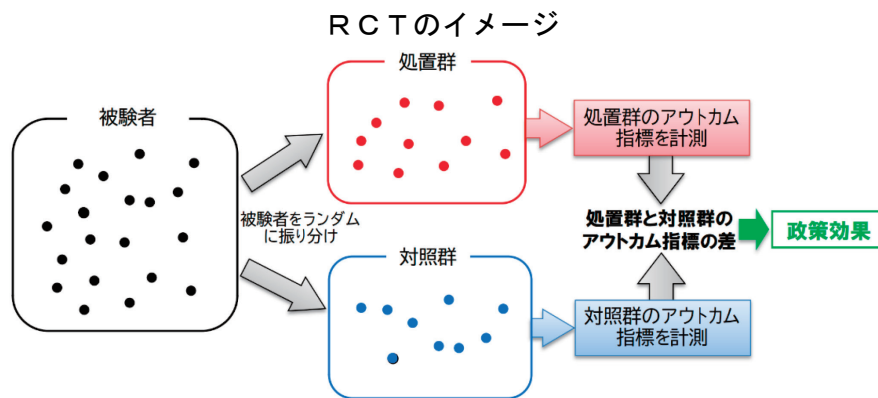
⁴⁷ 第6回E B P M推進委員会（令和2年11月6日）資料2-1の4頁。また、一律の基準（例えば、新規予算要求事業（10億円以上））で取組を行うことが各府省に疲弊感を感じさせる要因だとして、どういった政策に対してロジックモデルを作成することが有益なのか検討すべきとの声もあった（第1回E B P M課題検討ワーキンググループ（令和2年10月21日）議事要旨3頁）。

⁴⁸ 第1回E B P M課題検討ワーキンググループ（令和2年10月21日）議事要旨2頁

補論（因果推論の手法について）⁴⁹

（１）ランダム化比較試験（Randomized Controlled Trial、RCT）

ランダム化比較試験（Randomized Controlled Trial、RCT）という手法は、ある政策介入の効果、すなわち、政策介入とその政策の目標であるアウトカムとの因果関係を分析するための、理想的な状況を実験によって作り出すものである。RCTでは、対象者を介入を受ける処置群と介入を受けない対照群にランダムに振り分ける（下図）。ランダムに振り分けられた両グループの特性は変わらないと考えられるため、政策介入後の両グループのアウトカムの差を政策介入の効果と解釈することができる。RCTは政策の因果効果を分析する最も厳密な手法であるとされる。



（出所）小林庸平「政策効果分析の潮流とランダム化比較実験を用いたアンケート督促効果の推定」『三菱UFJリサーチ&コンサルティング政策研究レポート』（平26.10）

RCTが最も厳密に因果効果を分析できるとされるのは、実験によらず観察されたデータから政策の因果効果を特定することは次の（２）回帰分析で述べるように容易ではないからである。

（２）回帰分析

政策介入とアウトカムとの因果関係を分析する手法の一つが、回帰分析である。政策介入を説明変数、アウトカムを被説明変数として、回帰分析では、政策介入がアウトカムに与える影響、すなわち政策介入が1単位変化したときのアウトカムの変化分を検証する。しかし、この結果を政策介入とアウトカムとの因果関係だとただちに解釈することはできない。その理由としては、アウトカムに対して影響を与える要因で政策介入と相関を持つ変数が回帰分析において考慮されていない場合に政策効果を誤って推定してしまう欠落変数バイアス、説明変数として用いているデータに誤りがある場合に推定される政策効果が真の値よりも0に近づいてしまう測定誤差、説明変数から被説明変数への影響だけでなく、被説明変数から説明変数への影響がある場合に回帰分析を行ったとしても因果関係を特定

⁴⁹ 小林庸平「政策効果分析の潮流とランダム化比較実験を用いたアンケート督促効果の推定」『三菱UFJリサーチ&コンサルティング政策研究レポート』（平26.10）、田中隆一『計量経済学の第一歩 — 実証分析のススメ』（有斐閣ストゥディア、平27.12）、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、平29.4）、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、平29.2）に依拠し記述した。

することができない逆の因果、分析に用いるデータに偏りがある場合に推定結果にバイアスがかかるサンプルセレクションバイアスなどが考えられるためである。

(3) 自然実験 (準実験的手法)

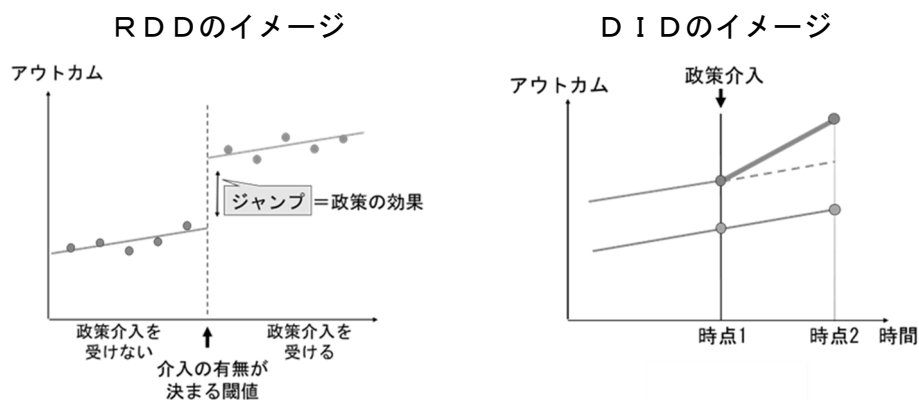
RCTは因果関係を特定するための最も厳密な手法である一方で、実験には費用や時間といったコストがかかる上、場合によっては政策介入の対象者をランダムに決めることへの倫理上の問題からその実施は簡単ではない。そこで、実験の実施が難しいときに用いられる手法として、自然実験 (準実験) がある。制度変更など外生的な出来事によって対照群と処置群に分かれる場合、実験に近い状況が生まれる。この自然に生じたあたかも実験下のようなグループ分けを利用するのが自然実験である。以下では、代表的な二つの方法を紹介する。なお、因果推論の手法にはこのほか、操作変数法やマッチング法等がある。

ア 回帰不連続デザイン (Regression Discontinuity Design、RDD)

政策介入を受けるかどうかがある閾値を超えるかどうかで決まるとき、ぎりぎり閾値以上のグループとぎりぎり閾値以下のグループはほぼ同じような特性を持っているにもかかわらず、一方は政策介入を受け、もう一方は政策介入を受けない。閾値を境に不連続 (ジャンプ) が見られるかによって政策の効果を分析する手法が回帰不連続デザイン (Regression Discontinuity Design、RDD) である。閾値の前後いずれになるかが対象者によってコントロールできない要因で決定される必要がある。

イ 差の差分分析 (Difference in Difference、DID)

ある政策介入が行われたとき、その政策介入前後のアウトカムを比較しても、政策介入とは関係のない要因による影響を排除できないため、政策効果を特定することはできない。政策介入が行われたグループ (処置群) と行われなかったグループ (対照群) それぞれの政策介入前後のアウトカムの変化 (差) に差があるかをみることで政策介入の効果を特定する手法が差の差分分析 (Difference in Difference、DID) である。対照群に生じたアウトカムの変化 (差) を、処置群も経験した政策介入とは別の要因によるものと捉え、これを処置群のアウトカムの変化 (差) から差し引く。差の差分分析では、介入がなければ処置群も介入群も同じように変化した、つまり平行に推移したという平行トレンドの条件が仮定されている。



(出所) 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、平29.4)などを参考に作成

(いからし まいこ)