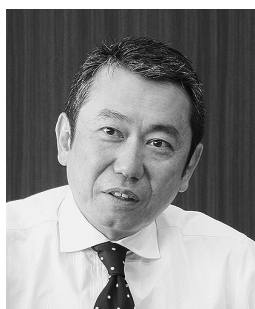


既存行政事業の EBPM による再設計の限界

—機能性表示食品制度を農産物に広げる事業のレビューより—



株式会社 PHP 研究所

永久 寿夫
NAGAHISA Toshio

プロフィール

株式会社 PHP 研究所取締役専務執行役員（研究グループ総括）。政策シンクタンク PHP 総研前代表。事業仕分け・行政事業レビュー評価者、国家戦略会議フロンティア分科会事務局局長などを歴任。カリフォルニア大学（UCLA）、Ph.D.（政治学）。

1 EBPM による再モデル化のレビュー

政府が EBPM（Evidence Based Policy Making）の導入に対して積極的な姿勢を見せ始めたのは2017年夏、官民データ活用推進戦略会議・官民データ活用推進基本計画実行委員会の下に、EBPM 推進委員会の開催が決められてからである¹。

翌2018年6月に実施された行政事業レビュー公開プロセスには、EBPM の観点から事業の見直しをはかる試みがなされ、いくつかの事業がレビューの対象とされた。ここで議論する農林水産省の「国産農産物消費拡大事業のうち健康な食生活を支える地域・産業づくり推進事業」もその1つである。留意したいのは、この段階でレビュー対象になった事業は、本事業も含め、そもそも EBPM に基づいて設計されたものではないという点である。

実際、公開プロセスにおいて農水省の説明者は「こ

の事業を始めた平成28（2016）年当時は EBPM という発想でこれをそういう意味ではやっていたわけではなかったのですが、今回30年度今やるときに EBPM ということで、過去3年前に始めた事業ですけれども、これを EBPM のロジックツリーにあわせるとしたらどういうふうに見えるだろうかというふうに我々今回初めてやったというところがございます²と述べている。

同事業のレビューについて農水省が想定した論点は、①ロジックモデルの妥当性、②国費投入の必要性、③事業の成果目標、であるが³、議論の中心となるのは①ロジックモデルの妥当性である。なぜなら、事業の成果目標はロジックモデルの一部であるし、ロジックモデルの妥当性を議論するなかで国費投入の意義の判断がなされる場合や、国費投入に値するロジックモデルを再構築できる可能性があるからである。

本稿の狙いは、EBPM に基づかずに設計された本事業の EBPM による再ロジックモデル化の妥当性の検証と、それを通じて、EBPM に基づかずに設計された事業の EBPM による再ロジックモデル化の一般的限界を示すところにある。

2 農水省によるロジックモデルの説明

図表1は農水省が提示した EBPM に基づいて再構築された本事業のロジックモデルである。公開プロセスは、同図表に基づいた農水省の説明から開始された。まずはモデルを理解するために、少し長くなるが、その説明を全文引用してみたい（下線筆者）。

1 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）、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/ebpm/pdf/konkyo.pdf>。

2 平成30年度農林水産省行政事業レビュー公開プロセス、No.8 国産農産物消費拡大事業のうち健康な食生活を支える地域・産業づくり推進事業（議事録）、p.15、http://www.maff.go.jp/j/budget/review/h30/koupro/pdf/30_gizi-8.pdf。

3 同上（論点）、http://www.maff.go.jp/j/budget/review/h30/koupro/pdf/30_ronten-8.pdf。

「本事業は、平成28年度から30年度までの3年間に国産農林水産物の消費拡大を目的として近年、健康に配慮した食生活への意識が高まっていることから注目を集めている機能性表示食品制度を農産物にも広げることで国産農林水産物の新たな市場創出を目的としたものです。

しかしながら、機能性表示食品制度は申請手続が複雑であることや生産現場での認知が不足しているため、農産物でのニーズが高まっていないといった課題があります。このような課題を解決するために、本事業ではロジックモデルに記載いたしましたアクティビティの欄にある3つの事業を行っています。各取り組みごとに①、②、③とありますので、順にご説明いたします。

①は、機能性農産物を活用した健康都市づくりの取り組み支援です。これは、地域のさまざまな関係者が一体となって協議会をつくり、これを利用して機能性農産物を特産物化するものです。地域における課題を抽出し、関係者が連携して事業に取り組める体制を構築した上で、機能性農産物を活用したメニューを開発し、実際に地域住民に食べてもらった上で臨床試験を行い、その試験結果を踏まえ、機能性表示食品制度の登録を目指すものです。この取り組みを通じたアウトプットとして実際に取り組むモデル地区数と新たに開発したメニュー数を設定しています。そして、アウト

カムとして1地区当たり5,000万円の市場を創出することとしています。

②は、機能性農産物の利用促進につながる環境整備の取り組み支援です。これは、地域の関係者がみずから機能性表示食品制度に申請できるようになるための活用ガイドブック作成や研修等を行うものです。具体的には、地域関係者がみずから機能性表示食品制度の届け出ができるようになるためのセミナーを開催すること、消費者の生活習慣データを活用することで、機能性農産物を利用した食事を消費者に提案するツールを開発し、消費者にその利用を促すための取り組みになります。

このような環境整備を通じて、アウトプットとしてセミナーの参加人数や食事提案ツールの利用状況等を設定しています。そして、アウトカムとして機能性農産物等の届け出件数を20件としています。

③は、外食、中食における機能性農産物活用促進調査です。具体的には、機能性農産物に関する消費者ニーズを把握するとともに、生産者、消費者双方に向けて機能性農産物への意識啓発を行いながら、実際に外食、中食で機能性農産物を提供するための課題を整理し、メニュー開発につなげる取り組みです。

農産物の品種によっては家庭で調理すると有効な機能性成分を摂取できないといった理由から、家庭で調理するよりも外食店等で機能性農産物を飲食できる環

図表1：EBPMによる再ロジックモデル化



出所：行政事業レビューシート、農水省 HP⁴。

4 http://www.maff.go.jp/j/budget/review/h30/koupro/pdf/30_siryu-8.pdf, 8-1。

境を整えるほうがより効果的なのではないかという問題意識に基づくものでもあります。

アウトプットとして外食店等で提供できる機能性農産物を活用したメニュー数を設定しています。そして、アウトカムとしてこの市場規模を4億円創出することとしています。

最後に、本事業のインパクトとして、機能性表示食品制度を活用した国産農林水産物の消費拡大を設定しています。これは行政事業レビューシート上での政策評価測定指標が食育推進基本計画に掲げられている目標の一つにある日本型食生活の実践に取り組む人の割合とされていることから、機能性表示食品制度等を活用した食による健康都市づくりの取り組み等を支援することで消費者の食に対する意識が変わり、バランスのとれた食生活、すなわち日本型食生活の普及実践を図ることで、最終的には国産農林水産物の消費拡大に寄与するものと考えています。

本事業は、当初より機能性農産物に関する課題解決には時間を要すると想定していたことから、年度ごとの目標を置かず、最終年度での市場規模及び届け出件数を目標としています。29年度末での実績として市場規模は2億円、届け出件数はゼロ件と目標に及ばない状況ではありますが、健康都市づくりの事業において、本年度採択されている地域からは合計5億円以上の売り上げ目標があることや、29年度事業者から30年度中に複数届け出を計画している旨の報告も受けていることから、事業最終年度となる本年度での目標達成に向けて、事業者とともに取り組んでまいります。

以上でございます⁵⁾。

3 機能性表示食品制度とは

このロジックモデルの妥当性を議論する前に、「機能性表示食品制度」について簡単に解説しておく必要がある。

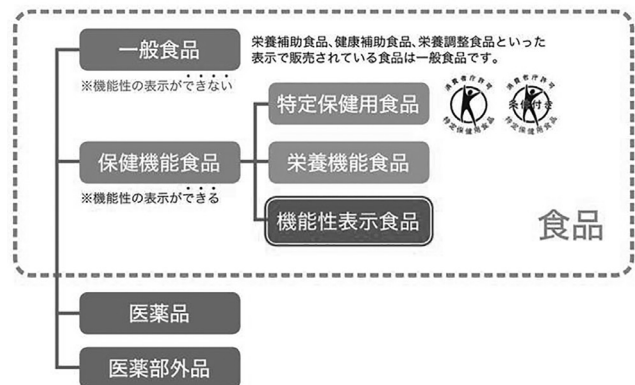
「機能性」とは「おなかの調子を整えます」「脂肪の吸収をおだやかにします」「コレステロールの吸収を

抑える」など、特定の保健の目的が期待できる（健康の維持及び増進に役立つ）ということであり、図表2が示すように、その表示ができる食品は導入年順に①特定保健用食品（1991年）、栄養機能食品（2001年）、③機能性表示食品（2015年）の3種類に分類される⁶⁾。

通称「特保」と呼ばれる特定保健用食品は、その機能性が科学的根拠に基づいたものであり、効果や安全性について国が審査を食品ごとに行い、消費者庁長官が許可したものである。栄養機能食品は、一日に必要な栄養成分（ビタミン、ミネラル等）などの、補給・補完のために利用できる食品であり、すでに科学的根拠が確認された栄養成分を一定の基準量含む食品であれば、特に届け出などをしなくても、国が定めた表現によって機能性を表示することができる。機能性表示食品は、事業者の責任において、科学的根拠に基づいた機能性を表示した食品であり、販売前に安全性及び機能性の根拠に関する情報などが消費者庁長官へ届け出られたものである。機能性表示食品は、科学的根拠等について消費者庁長官による個別審査を経ないという点等で、特定保健用食品とは異なっている。

簡潔に言えば、最初に、科学的な根拠について国の審査が必要な特定保健用食品が導入され、次に、科学的根拠が認められた成分が基準値以上含んでいれば届け出の必要がない栄養機能食品が導入され、最後に、その中間の位置づけとして、科学的根拠を事業者自ら示して届け出をする機能性表示食品が導入されたのである。

図表2：食品の分類



出所：消費者庁「機能性表示食品」制度がはじまります！」。

5 平成30年度農林水産省行政事業レビュー公開プロセス、No.8 国産農産物消費拡大事業のうち健康な食生活を支える地域・産業づくり推進事業（議事録）、pp.2-3。

6 消費者庁「機能性表示食品」制度がはじまります！」、https://www.caa.go.jp/policies/policy/food_labeling/about_foods_with_function_claims/pdf/150810_2.pdf。

4 手段と目的の関係は自明ではない

最初に注目したいのは、本事業の目的の所在である。図表1及び行政事業レビューシートによれば、本事業の最終目的は「機能性農産物に関する課題を解決し、新たな市場拡大を目指すことで、国産農林水産物の消費を拡大する」ことである。公開プロセスによる農水省の説明でも、「最終的には国産農林水産物の消費拡大に寄与」とされている。

最終目的が「国産農林水産物の消費を拡大する」であるとするならば、機能性表示食品制度を農産物に広げその市場を拡大することが、「国産農林水産物の消費を拡大する」ことに寄与する可能性があるとしても、「国産農林水産物の消費を拡大する」十分条件となりうる他のオプション、例えば機能性の表示ができない一般食品と機能性の表示ができる他の2種類の保健機能食品の市場拡大を排除する合理性はない。換言すれば、機能性農産物の市場拡大が国産農林水産物の消費の拡大につながることは自明ではなく、一般食品や他の保健機能食品の市場拡大のほうが、より効果的に国産農林水産物の消費の拡大に寄与する可能性もあるし、お互いがゼロサム状態に陥り国産農林水産物の消費自体は拡大しない可能性もある。すなわち、「機能性表示食品制度を農産物に拡大」が「国産農林水産物の消費を拡大」するという論理には飛躍がある。

これについては、熟慮せず直感的に自明と判断したのか、この事業が他の選択肢と比較して最良の手段とすでに実証されていたのか、もしくは他の手段との優位性の比較を行うためのものなのか、さらにはそうした意識がそもそも欠落していたのかは確定できないが、いずれにしても、最終目的に至る他の十分条件を排除もしくは無視している点は、より効果的な方法を探求するというEBPMの本旨に鑑みると重大な欠陥と言える。

5 不十分な「広まりがない理由」の検討

次に着目したいのは、機能性表示食品制度を活用した農産物に広まりがない理由として、「申請手続が複雑である」と「生産現場での認知が不足」が挙げられている点である。この2つの理由は、生産者サイ

ドと行政サイドからの観点であるが、ここでは考察されていない消費者の観点を取り入れることによって、機能性表示食品制度を活用した農産物のニーズが高まらない理由はいくつも考えられる。具体例として、①機能性表示食品制度を活用した農産物の値段は高い、②安価で同様の効果を期待できる代替物がある、③存在を認知されていない、などがあげられよう。

例えば、「体脂肪を減らすのを助ける」と表示されているペットボトルの特保のお茶は一般のお茶の1.2倍ほどの価格になっており、これは特保の要件を満たすためのコストが価格に転嫁されているためと考えられる。機能性表示食品制度は特保の要件より厳しくはないにせよ、一般的商品に比べ開発・生産コストがかかり、事業者にはそのコストを価格に転嫁する動機が働く。したがって、申請手続が簡略化されて機能性農産物が増えたとしても、価格面で消費者の購買意欲を高めるのは容易ではないと想像できる。また、仮に価格設定が適切で機能性農産物の需要が増えたとしても、それは一般生産物等からのシフトとなり、その分の輸入品が減少するか、もしくはその分だけ日本居住者が農林水産物を余計に摂取することにならないかぎり、「国産農林水産物の消費を拡大する」という最終目的は達成できない。

また機能性農産物の機能は、実際の効果は別としても、サプリメントなど他の保健機能食品あるいは一般食品に分類される商品によって代替可能であると認識されうる。サプリメント等から機能性農産物への消費者の獲得は、「国産農林水産物の消費を拡大する」という目的になかったものではあるとしても、価格と同時に利便性を考慮すると、これら代替品に機能性農産物がとって代わることは容易ではない。

このように機能性表示食品制度を活用した農産物に広まりがない他の理由について検討をしないかぎり、「申請手続が複雑である」と「生産現場での認知が不足」を解決するための手段をいくら講じたとしても、その効果は期待を裏切る結果となりうる。

6 機能性表示食品制度のジレンマ

「申請手続が複雑である」と「生産現場での認知が不足」を解決するための手段としては、以下の3つ

の事業が示されている。ここでの疑問は、「申請手続が複雑である」ことが広まらない原因であるならば、それを簡略化することが問題解決の早道であり、簡略化されて届出者が増加すれば、それはまた「生産現場での認知が不足」というもう一つの原因も解決する方向に向かうと考えられるのに、そうした取り組みがみられない点である。

① 機能性農産物等の食による健康都市づくり支援事業【補助率：定額】

行政、生産者、事業者、研究機関及び消費者等で構成する地域協議会等が推進する食による健康都市づくりの取組を利用して機能性農産物等を特産物化する取組を支援する。

② 食産業における機能性農産物活用促進事業【補助率：定額】

機能性農産物等を生産する側と利用する側とを含めることで、食産業における活用促進を図るための環境整備を支援するため、課題・対策・留意点をまとめた活用ガイドブック策定や人材育成研修、食生活改善ツールの開発等を実施。

③ 食産業における機能性農産物活用促進事業【委託費】

機能性農産物等を生産する側と利用する側とを含めることで、食産業における活用促進を図るための環境整備を支援するため、実証による課題調査等を実施。

先述したとおり、機能性表示食品は、国による個別審査を経ないという点で特定保健用食品に比べると申請プロセスが簡素ではあるが、食品関連事業者の責任において科学的根拠を基に機能性を表示する必要がある。その具体的内容は消費者庁が出す『機能性表示食品の届出等に関するガイドライン』⁷に示されているものの、専門家でなければ十分に理解することは困難であると同時に、科学的根拠の条件と

して、論文や臨床試験などで機能性関与成分の分量や作用なども含めて人体試験の実施などにより安全性や機能性評価を厳しく行わなくてはならないこと、摂取できる機能性関与成分の分量を確保しバラツキがないよう栽培条件などを確実に管理しなければならないこと、健康被害情報を集める体制を組まなければならないことなどが示されており、届け出には技術的にもコスト的にも厳しい要件を満たさなくてはならない。すなわち、現実的に、申請者には専門性と資金も含めた組織体制が求められるため、生鮮食品の一般的な生産者である個人農家等が自力で申請するのは極めて困難なのである。

実際、制度発足の2015年度においては、サプリメントや加工食品の届け出が受理されるなか、生鮮食品として初めて受理されたのは静岡県の日町農業協同組合による温州みかん（商品名：三ヶ日みかん）で、全体の約80件目という順番である⁸。2019年4月現在では、累計36件の生鮮食品の届け出が受理されているが、全体の届出件数1785件のわずか2%にすぎない⁹。

機能性表示食品制度には、原理的なジレンマが存在する。すなわち健康に対する一定の効果が存することを表示するために科学的な根拠が求められる一方で、届出数を増やすために手続きの要件を弱めるとその効果の信憑性が薄れるということである。したがって、本事業が、手続きそのものを簡略化するのではなく、申請者と共通利害を持ちうる、行政、生産者、事業者、研究機関及び消費者を関与させることによって、事業者の申請能力を高めることを狙いとしていることには一定の合理性があると言える。とはいえ、その事業によるアウトプットが期待されるアウトカムをもたらさないのであれば、それを実施する意義はない。

7 アウトカムをもたらさないアウトプット

行政事業レビューシートには、図表3のように、上述の3つの事業によるアウトプットとして、①健康都

7 令和元年7月1日改正版、https://www.caa.go.jp/policies/policy/food_labeling/foods_with_function_claims/pdf/food_with_function_claims_190701_0001.pdf。

8 鈿持雅幸「野菜の機能性表示で消費拡大になるか？ ～食品機能性表示制度の展望～」【代表コラム—二の鈿が斬る！】（第252回、2015.09.14）、株式会社流通研究所、<https://www.ryutsu-kenkyusho.co.jp/columns/>。

9 届け出が受理された商品は消費者庁のHPで検索が可能である。<https://www.fld.caa.go.jp/caaks/cssc01/>。

市づくり支援事業を活用したモデル地区数、②健康都市づくり支援事業を活用した事業者が機能性農産物等を活用して開発した商品・メニューの数、③活用促進事業を活用した事業者が実施するセミナーの参加人数、④活用促進事業を活用した事業者が機能性農産物等を活用して開発した商品・メニューの数、がそれぞれ示されている。セミナーの参加人数を除いたすべてのアウトプットにおいて、各年度とも、当初見込みどおりか、それを超過する結果となっており、ここだけをみるかぎり、予定していたことは予定以上に実施されたとの評価ができる。

しかしながら、そのアウトプットによって期待されるアウトカムについては、図表4に示されるように、4つの項目すべてにおいて目標達成が遠く不可能と予想される状況である。

とりわけ問題視すべきは、③平成30年度末までに

機能性農産物及び6次産業化による機能性農産物を活用した加工食品の届出件数を20件とする、④活用促進事業において、平成30年までに機能性農産物等の市場規模を4億円とする、の2項目であろう。平成28年度、29年度に生鮮食品が機能性表示食品として受理された届出数は、それぞれ3件、8件となっているのに対し¹¹、本事業を通じて行われた新規の届け出は皆無であり、したがってそれによる市場規模もまったく拡大していない。本事業のレビューが行われた2018(平成30)年6月15日以降の届け出は今年度4月現在で20件に及んでいることをみると、本事業を通じての届け出が行われた可能性がないわけではないが、少なくともこのレビューの対象となった2年間においては届出数の拡大にまったく貢献しておらず、ロジックモデルとしては不適切であった公算が高い。

本事業の結果が期待どおりにならなかった理由を端

図表3：活動実績(アウトプット)

活動指標及び活動実績(アウトプット)	活動指標		単位	27年度	28年度	29年度	30年度活動見込	31年度活動見込
健康都市づくり支援事業を活用したモデル地区数	活動実績	地区	地区	-	5	7	-	-
		当初見込み	地区	-	5	7	7	-
健康都市づくり支援事業を活用した事業者が機能性農産物等を活用して開発した商品・メニューの数	活動実績	件	件	-	153	252	-	-
		当初見込み	件	-	20	110	62	-
活用促進事業を活用した事業者が実施するセミナーの参加人数	活動実績	人	人	-	1,789	657	-	-
		当初見込み	人	-	2,500	760	240	-
活用促進事業を活用した事業者が機能性農産物等を活用して開発した商品・メニューの数	活動実績	件	件	-	60	18	-	-
		当初見込み	件	-	20	10	-	-
単位当たりコスト	算出根拠		単位	27年度	28年度	29年度	30年度活動見込	
	健康都市づくり支援事業における「執行額」/「開発した商品・メニューの数」		千円	-	69	82	169	
単位当たりコスト	算出根拠		単位	27年度	28年度	29年度	30年度活動見込	
	「執行額」/「機能性農産物活用促進セミナーの参加人数」		千円/人	-	13.3	13.9	19.3	
単位当たりコスト	算出根拠		単位	27年度	28年度	29年度	30年度活動見込	
	活用促進事業における「執行額」/「開発した商品・メニューの数」		千円/件	-	1,332	612	-	
単位当たりコスト	算出根拠		単位	27年度	28年度	29年度	30年度活動見込	
	「執行額」/「開発した商品・メニューの数」		千円/件	-	79,920/60	11,000/18	-	

出所：行政事業レビューシート、農水省 HP¹⁰。

10 http://www.maff.go.jp/j/budget/review/h30/koupro/pdf/30_siryu-8.pdf、8-3。

11 <https://www.fld.caa.go.jp/caaks/cssc01/>。

図表4：成果実績（アウトカム）

成果目標及び 成果実績 (アウトカム)	定量的な成果目標	成果指標	単位	27年度	28年度	29年度	中間目標 - 年度	目標最終年度 30 年度
				成果実績	億円	-	0.3	2
			目標値	億円	-	-	-	25
			達成度	%	-	1	8	-
根拠として用いた 統計・データ名 (出典)	本事業の実績報告書							
成果目標及び 成果実績 (アウトカム)	定量的な成果目標	成果指標	単位	27年度	28年度	29年度	中間目標 - 年度	目標最終年度 30 年度
				成果実績	万円	-	585	2,714
			目標値	万円	-	-	-	5,000
			達成度	%	-	12	54	-
根拠として用いた 統計・データ名 (出典)	本事業の実績報告書							
成果目標及び 成果実績 (アウトカム)	定量的な成果目標	成果指標	単位	27年度	28年度	29年度	中間目標 - 年度	目標最終年度 30 年度
				成果実績	件	-	0	0
			目標値	件	-	-	-	20
			達成度	%	-	0	0	-
根拠として用いた 統計・データ名 (出典)	本事業の実績報告書							
成果目標及び 成果実績 (アウトカム)	定量的な成果目標	成果指標	単位	27年度	28年度	29年度	中間目標 - 年度	目標最終年度 30 年度
				成果実績	億円	-	0	0
			目標値	億円	-	-	-	4
			達成度	%	-	0	0	-
根拠として用いた 統計・データ名 (出典)	本事業の実績報告書							

出所：行政事業レビューシート、農水省 HP¹²。

的に指摘すれば、当初のロジックモデルが不適切であったため、目的に到達するための手段が適切なものにならなかったということである。したがって、いくらEBPMに基づいてロジックモデルを再構築したところで、その結果である「手段」が同じでは、目的が達せられないのは当然である。換言すれば、EBPMに基づいて新たにロジックモデルをつくれれば、これまでとは異なる論理の結論として異なる「手段」に到達しうるのは当然であり、そうならない事実は既存の「手段」に到達するように新たなモデルのロジックを意図的あるいは無意識に自己誘導したということになる。

8 ロジックモデルの作法

EBPMに基づかずに設計された事業のEBPMによる再ロジックモデル化の限界について論じる前に、ロジックモデルをつくるための作法について触れておきたい。

ロジックモデルは因果関係の連鎖の仮説であるが、その作り方としては、「結果」つまり「目的」を設定して、それをもたらす複数の「原因」つまり「十分条件」を探ることが基本となる。その際に重要となるのが、抽象性の高いものから具体的なものへと徐々に十分条件のレイヤーを下げていくことである。

例えば、ある個人の「減量」が目的の場合、抽象性の高い十分条件としては大きく「エネルギー摂取を減少させる」と「エネルギー消費を増加させる」の2つが考えられる。レイヤーを1つ下げると、前者の「エネルギー摂取を減少させる」ための十分条件には「食事を減らす」や「アルコール摂取を減らす」などいくつも考えられ、さらにその下のレイヤーでは、「毎回の食事の量を減らす」「一日三食を二食にする」「晩酌を止める」「禁酒する」など、その減量すべき個人がとりうるさらに多くの具体的な方法が見い出せる。

後者の「エネルギー消費を増加させる」についても、その次のレイヤーの十分条件として、「運動量を増や

¹² http://www.maff.go.jp/j/budget/review/h30/koupro/pdf/30_siryu-8.pdf, 8-2、8-3。

す」「代謝力を高める」といったものが考えられ、その次に「運動量を増やす」ための具体的な方法として「帰宅後にランニングする」「通勤は一駅歩く」などの具体策に到達し、もう一方の「代謝力を高める」ためには、同じように「筋トレをする」「ストレッチをする」といった具体的な方法が求められる。このように「目的」を出発点とし、その「十分条件」を抽象度の高いものから具体性の高いものへとレイヤーを下げていくと、綺麗なロジックツリーができあがる。

次に検討しなければならないのは、実際に実施するために、ロジックツリーの末端にある具体的な方法のなかから優先順位を決めることである。その方法としては、コストとパフォーマンスを軸とした無差別曲線上に選択肢をプロットすることにより、実現可能性と効果の高いものから順位を付けることが可能である。その時に並行して考慮すべきは、それぞれの選択肢の関係性である。両立できないもの、効果を抑制し合うもの、逆に相乗効果をもたらすものなど、さまざまなケースがありうるので、それらを踏まえた選択肢の順位付けがなされなければならない。またそのプロセスにおいて、すでに実証データなどが存在する場合はそれを活用すべきであるが、存在しない場合においては、推論に基づいて順位付けした事業を実施しながら、コストパフォーマンスや選択肢同士の関係性などを継続的に測定・検証し、以降の選択肢の変更や事業そのものの継続の判断材料にしていく必要がある。こうしたプロセスの繰り返し、つまりPDCAサイクルによって、目的に対してより生産性の高い事業に改善していくことこそが、まさにEBPMの神髄であると言える。

9 再ロジックモデル化の課題

こうしたロジックモデル構築の作法の観点から既存事業のEBPMによる再ロジックモデル化を概観すると、大きく3つの課題が存在すると指摘できよう。

第一に、目的からその十分条件を探るという形式は整えられるが、既存の事業が存在するために、十分条件がすぐに具体的になり、他の選択肢が排除されてしまう点である。別の言い方をすれば、目的と手段の同一化がなされるということであり、それは本稿の対象となった事業において「機能性表示食品制度を農産物

にも広げることで国産農林水産物の新たな市場創出を目的としたものです」という農水省の説明者の言葉にもあらわれている。抽象度の高い十分条件が検討されないがために、この段階でロジックツリーは単線になり、既存事業よりコストパフォーマンスが高い可能性のある選択肢がまったく議論されなくなる。政策立案者の関心事が再ロジックモデル化による既存事業の正当化にあるだろうことは理解できるが、これではEBPMによる再ロジックモデル化の意味がない。

第二に、この問題を克服できたとしても行政組織上の制約があり選択肢の実行性が担保されない恐れがある。再ロジックモデル化することによって、抽象度の高い十分条件から議論を始め、新たな選択肢に到達しても、当該事業担当外の部門さらには省庁横断的な事業になる可能性があり、いかに論理的かつ実証的に効果がある事業であっても現実的には実行不可能であり、可能にするには強い政治力もしくは行政制度の変革が必要となる。

民主党政権時代、行政刷新会議による事業仕分けが行われた際、その対象が各省庁の個別事業から、公益法人、特別会計、さらにそれらの上部構造に位置する政策にまで展開していった。その背景には個別事業の仕分けでは、同目的の他の事業や他省庁の事業との比較検討ができず、改善に限界が生じるという状況があったのだが、省庁横断的な機能を果たすべく設置された行政組織による試みが大きな成果は見い出せなかったことに鑑みると、再ロジックモデル化はもとよりEBPMの実現の困難さは容易に想像できる。

第三に、EBPMによる適切な再ロジックモデル化もしくはEBPMによる政策・事業立案ができたとしても、最終的に政策や事業の選択をするのは「政治」という課題がある。いかに政策的な合理性が明らかであっても、政治的な合理性がなければ、その政策や事業の選択はなされない。エビデンスではなく、オピニオンによる政策立案、言うなればOBPM (Opinion Based Policy Making) が優先される。政治の原理からすれば、これは当然と言えるが、社会課題の実質的解決をはかるには、EBPMとOBPMのギャップを最小化する努力が重要となる。そのためには、政治家・政党、行政のみならず有権者の意識変革とともに、いずれはEBPMはAIが果たすことも踏まえた深い議論が必要になると考える。