

# EBPM から PDCA へ その試行から読み取るべきもの



慶應義塾大学法学部 教授

**大屋 雄裕**  
OHYA Takehiro

## プロフィール

東京大学法学部卒。同大学院法学政治学研究科助手、名古屋大学大学院法学研究科助教授・教授（総長補佐）などを経て現職。専攻は法哲学。行政改革推進会議・歳出改革WG委員、地方制度調査会委員、内閣府「人間中心のAI社会原則検討会議」構成員などを務める。

## 1 On the Review

政策の内容と効果のあいだに期待される因果関係をロジックモデルとして明示し、客観的・科学的に検証・評価する試みとしての「証拠に基づく政策形成」(evidence-based policy making; EBPM)について、近年我が国でも取り組みが進められてきたことは、よく知られているだろう。2017年5月に発表された「統計改革推進会議最終取りまとめ」([https://www.kantei.go.jp/jp/singi/toukeikaikaku/pdf/saishu\\_honbun.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/toukeikaikaku/pdf/saishu_honbun.pdf))、「世界最先端IT国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20170530/siryoul.pdf>)はともに、国民に信頼される行政を実現するためにも統計などの客観的データに基づいて政策実現の各段階——事実・課題の把握、政策効果の予測と測定、評価——を進めることが重要だと指摘し、EBPMの実践を通じて統計データ等の改善も進むというサイクルの確立を提言している。

これを踏まえ、同年夏には内閣官房副長官補（内政

担当）を会長として政府全体としてのEBPM推進委員会が組織され、全省庁にEBPMの統括責任者が置かれるなど、その推進機構が整備された。さらに、このような体制整備を踏まえた実際の取組みとして「三本の矢」、すなわち行政事業レビュー、政策評価、経済・財政再生計画の点検・評価を通じてEBPMの実践を進めることが目指されることとなり、2017年11月に実施された年次公開検証（秋の行政事業レビュー）の際に、モデル事業を対象としたもの（農水省・次世代施設園芸拡大支援事業、経産省・IoTを活用した社会インフラ等の高度化推進事業（うち製造分野：スマート工場実証事業）、文科省・情報通信技術を活用した教育振興事業（うち、情報教育の推進等に関する調査研究）、複数省庁関連事業（厚労省・建設労働者雇用安定支援事業費、国交省・建設業における女性の働き方改革の推進）の2セッションが実施された。

多分に偶然の経緯ではあるが、筆者は行政改革推進会議・歳出改革ワーキンググループのメンバーとして両セッションでの議論に加わり、取りまとめを担当する機会を得た。おそらくはそれも一つの理由だったのであろうが、翌2018年度に行なわれた経済産業省の公開プロセス（春のレビュー）において、対象となった全事業においてEBPMの方法論が試行される運びとなり、ロジックモデルの作成と検証が行なわれることとなった際に、今度は経産省側により選定された外部有識者として、その評価に加わる機会をいただいた。実際に参加したのは、対象となった8事業のうち一般会計関係の4事業である。

本稿は、わずかなものであるがその際の経験をもとにして、EBPMの手法と考え方がその際にどのように機能したかについて述べようとするものである。もとより、本稿の内容は個々の事業に関する言及も含め

て筆者の私見であり、個々の政策分野に関する知識においても分析に関する専門的知見においても相当の限界を有することについてはお許しいただきたいと思う。

## 2 Reviewing the Review

ではまず対象となった4事業について、その内容と評価において問題となった点を簡単に示すことにしよう（以下、各事業に言及する場合は冒頭の番号と事業名の一部により略記することとする）。

### ①独立行政法人日本貿易振興機構運営費交付金

この事業は、経産省所管の独立行政法人として政策実現・情報収集に関する実働の相当部分を担っている日本貿易振興機構（JETRO）に対し、その活動に必要な予算の基盤的部分を運営費交付金として支出するものである。JETROは（1）日本への直接投資促進、（2）農林水産物・食品の輸出促進、（3）中堅・中小企業の海外展開支援、（4）通商課題への対応など多様な分野での活動を担っている大組織（正規職員数約1,800名）であり、運営費交付金の額も——効率化を進めるため定常的な削減のもとにはあるが——平成29年度予算で268億円を超えている。アジアの地域研究において強い存在感を持つアジア経済研究所でさえ、その一部門であるにすぎない。そのため、アウトプット・アウトカム等の指標も大括りの活動分野に対応して設定されるに留まり、たとえば（1）については投資プロジェクトの管理件数と拠点誘致の成功件数、（2）については輸出支援件数と輸出成約金額といった形になっている。（2）に関連した取り組みとしては海外事務所における輸出規制や課題への対応、すなわち輸出相手国において不正・不当な手続きなどが存在する場合にその改善を求めて働きかけるような活動も含まれるが、そういったものはあくまで間接的要素として扱われ、指標上は確認できないということになる。

あるいはアジア経済研究所の取組みも（4）に含まれているのだが、アウトプット指標としては調査・研究を発信しているウェブサイトの閲覧件数が挙げられているに留まり、同研究所の研究水準や評価といった質

的要素は捨象されることになっている。活動内容（たとえば対日投資促進のための情報提供・相談業務）が結実した成果としての投資実現件数のみをアウトカムとして計上するなどロジックモデルにおける因果関係の設定は適切と考えられるのだが、個別的な活動や政策の適切さを評価するものとしては十分に機能しないのではないかという疑念は呈されるところだろう。

また、たとえば現実の投資額の正確なデータが支援対象となった各企業から必ずしも提供されないといった問題による限界があるとはいえ、最終的に期待されるインパクトが対内直接投資の残高（2020年度において35兆円、対2012年度比で倍増）という政府目標の実現に置かれていることを踏まえれば、JETROの活動の結果としてどの程度の金額的成果が実現したのか、それがインパクトにおける数値目標にどの程度貢献したかを目標として設定し、実態を確認することが必要ではないかとも指摘された。別の言い方をすれば、行政機関の活動から効果へというフォアキャスト型な目標設定のみではなく、社会において期待されるインパクトから逆算するバックキャスト型の目標も必要ではないか、ということになる。

### ②日本政策金融公庫補給金

#### 中小企業信用補完制度関連補助・出資事業

ここでは、実際には二つの事業としてレビューシート上も扱われているものを組み合わせて対象とした。第一は中小企業信用補完制度に関連する補助である。一般的に中小企業は信用力に乏しく、リーマンショックや東日本大震災などの外的な事情で景気が急激に減速した際に資金繰りに窮する可能性がある。そのような場合に信用保証協会による保証を提供することで民間金融機関の融資を補完することが必要となるが、当然ながら貸し倒れが生じる一定のリスクがそこには内在している。これを単に放置したのでは信用保証協会がリスク回避的に行動する結果として所期の目的（民間金融の補完）が実現できないので、協会が代位弁済することになった際に一定割合を補助するというものである。

第二は日本政策金融公庫が融資を行なう際に政策的に必要と判断された分野については基準金利以下の「特別利率」を適用させるため、これによる減収分を

補給するものである。いずれについても「中小企業、ひいては日本経済の成長・発展」がインパクトとして提示されているが本質的にはリスクに対応するタイプの政策であり、積極的に目的達成に貢献するというよりは、生じ得る阻害要因を取り除くことに焦点がある。上記の特別利率の対象とされているものも災害被害への対応など、中小企業信用補完制度との共通性がありあると考えることができるだろう。その意味で、政策の必要性は非常に強く肯定されるものの、利用実績があったからポジティブに評価されるわけでもその逆でもない（危機がなければ制度は利用されないが、だからといって万一の際に制度が不要なわけではない）という性格を持っており、EBPMの手法がどこまで適用可能なのかについては疑問もあるところであった。

それでも特別利率に関する補給金のうち一時的な売上減少や利益悪化により生じた経営危機に対応するための「セーフティネット貸付」などについては、その対象になったことによりそうでない場合と比較してどの程度倒産等のインシデントが回避できたかといった形でアウトカムの指標を適切に設定することも可能かと思われるが、これを含めた一定数の異なる理由に基づいて特別利率が設定されているところ、それぞれを個別に評価しようとする件数がかなり少なくなり一般性・客観性に限界が生じるという趣旨の疑問も、担当部局からは呈された。

### ③地域・まちなか商業活性化支援事業

この事業は、商店街を典型とするまちなかの商業が地域の経済活力、コミュニティ機能、住民の生活基盤維持に果たしている機能に着目し、その活性化に向けた取り組みやその基礎となる調査分析に対して補助を行なうものであった。政策効果の評価という観点から見た場合には、そのような取り組みを行なった場合と行なわなかった場合、つまり特に政策的に介入しなかった場合にも生じたであろう変化（バックグラウンド）との差異に着目する必要があるのだが、これまでの調査データの制約から政策実施期間に対応した社会全体でのデータが入手できておらず、一般的に商店街の売上が減少傾向にあると想定したうえで対象地域がどう変化したかという限られた比較になっていた点、

そこで有効と主張された結果もさほど明瞭なものではなく、統計的に有意であるかが必ずしも明らかではない点などが問題として指摘された。

それよりも筆者にとって違和感があったのは、そもそも商店街が地域に対して積極的な機能を果たしているという評価が政策全体の前提とされていたところ、それを正当化する根拠として提示されたのが「商店街実態調査」（平成27年）であり、「商店街に期待されていると思う役割」を商店街側の当事者に尋ねたデータだったということである。公開プロセスにおいても明言してしまったのだが、たとえばベッドタウンの新住民である筆者自身は日常的に商店街を通ることもないし、食品・衣服などの購入先として候補に挙げることもすらない状況にある。これが筆者の特殊事情であり、社会一般的にはそうでないということを客観的に示すデータが、政策全体を基礎付けるために本来は必要だったのではないかと考えられる。

### ④ものづくり・商業・サービス経営力向上支援事業

本事業は、中小企業が革新的なサービスや試作品の開発、あるいは現在の生産プロセスの改善などを進めるために必要となる設備投資を支援するものである。一定の政策的介入（特にポジティブな支援）を行なうことで生産性向上や売上増加などの社会的効果がどれだけ生じたかという形で成果が検証できるという意味で、EBPMの手法が適用可能な典型的な事業だと考えることができるかもしれない。事業化の成功から事業者の付加価値向上という中期・長期のアウトカム、その結果として社会全体での中小企業黒字化の促進に貢献するというロジックモデルも整然と構成されており、支援実施中からアウトカムの判定時点である終了後5年の期間にかけて継続的に情報収集と検証が行なわれていることも含め、間然するところのない印象を受けた。

あえて言えば、支援対象のうち革新的サービス・試作品の開発がまだ需要の有無も含めて不透明な状況においてなされる挑戦的な性格を持つのに対し、生産プロセス改善はすでに一定の実績が存在する状態で行なわれるものだと考えられるだろう。そのように性格を異にする両者にわたって共通のアウトカム指標（終了後5年以内の事業化率50%）を適用することが適切か

という問題は指摘できるかもしれない。この点については、性格の違いを認めつつも高すぎる指標を設定することにより事業者の行動を過度にリスク回避的にしてしまう危険性について担当者からの指摘もあったところであり、どのような水準で指標を設定すべきかという問題自体についての分析が必要になることを示唆していると考えられるだろう。

これらの検討を踏まえて、結果的には③まちなか商業活性化が「事業全体の抜本的改善」となり、それ以外の3事業はいずれも「事業内容の一部改善」となった。

### 3 After the Review

このような形で展開されたEBPMの取り組みを、どのように評価すべきだろうか。第一に、個々の政策の必要性・有効性に関する分析を客観的に行なうことが目指されたことにより、その評価に結び付く事実が明らかになったことを肯定的に考えることが、もちろんできるだろう。典型的には③まちなか商業活性化において、事業の必要性に関する検証がサービスの提供者（商店街側）に対してのみ行なわれていたことが明らかになったことがその例として挙げられる。やや厳しく表現すれば商店街の当事者による「自分たちは必要とされているはず」「自分たちの存在によって地域は活性化しているはず」という信念ないし思い込み、省庁内の担当者が持つ「街のにぎわい」のイメージや所管分野に対する熱い思いに依存して政策が形成されたのではないかと、消費者の持つ現実の需要に対応できていないのではないかという疑問が、そこからは浮上するだろう（念のために言えば今回の範囲ではその信念が誤りであると示されたわけではなく、さらなる検証が必要だということが強く示唆されたにすぎない）。このような「思い」を客観的に検証することにより政策の合理性が向上することは、十分期待できるのではないだろうか。

他方、現在の枠組みの問題点についても示された部分がある。それを典型的に示しているのは①JETRO運営費交付金であり、内容的にも目的についても多様な事業を担当している巨大組織に向けた運営費交付金

が一括して扱われたことにより、ロジックモデルも複雑かつ多様なものになり、その検証自体も——特に公開プロセスのように限られた時間・労力の範囲内においては——困難なものになったのではないだろうか。

EBPMが本来対象としていたのは政策（policy）であり、それは達成を目指す一定の目標と、その実現手段のパッケージとして想定することができるだろう。たとえば自動車製造業など特定の産業の振興を目的とし、そのために新技術の開発に対して補助金を給付することを、産業政策の一例として挙げることができる。逆に言えばそこには達成すべき帰結の内容と成否の基準が内包されており（当該産業の売上高や利益率が上昇すれば成功）、その実現に対してどれだけの資源——典型的には予算と労力——が投入されたかによって効率性を測定することが可能になるだろう。ここで想定される効率性の変化と、政策から帰結への因果関係が実在しているかどうかを検証するための科学的手法として構築されてきたのがEBPMだと言えるのではないだろうか。

これに対し行政事業レビューの対象は文字通り「事業」である。検証を進める際の事業の単位については「国民の分かりやすさや成果の検証可能性等に配慮」すべきことが求められているが（行政改革推進会議「行政事業レビュー実施要領」[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gyoukaku/H27\\_review/H27\\_Basic\\_Information001/zyouryou.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gyoukaku/H27_review/H27_Basic_Information001/zyouryou.pdf)）、あるいは「個別事業と直接関連づけることが困難な共通経費」として点検対象外とされている事業が定員管理している国家公務員の人件費であるとか一般行政経費といったように経費の形で定められていることの影響か、あるいはそれらの背景にある通念として事業と予算項目が対応するものと想定されているためか、政策としての目的ではなく、その実現のための資源たる経費によって規定されている傾向が見られるのではないだろうか。政策効果の検証という観点からは、予算査定単位ではなく、介入の目的と手段に応じて対象を区切っていく必要があるし、現状のレビューシートなどにおいてそうっていない部分を洗い出し、改善していくことが求められる。

また、政府が行なっている事業のなかには、②補給金・信用補完制度のように発生する懸念のある一定のリスクに対処することを本質的な目的としているも

の、あるいは統計整備や気象観測のように情報の収集や整理など官民における他の活動の基盤整備を担っており、それ自身として実現すべき目標を持っていないものが含まれることにも注意する必要がある（今回の対象事業には該当するものがないが、筆者が念頭においている典型は国土交通省「アメダス観測事業」（平成29年度公開プロセスの対象）である）。そこで結果的に収集された情報やデータを活用するのは、省内で政策実現を担っている組織であったり他省庁であったり、あるいは民間団体である（産業統計をもとに対策としての産業政策が議論される、医療費の実情に関する統計をもとに将来の財政構造に関する検討が行なわれる、気象観測の結果をもとに民間企業による天気予報が提供される、などが順に例として挙げられる）。それを EBPM の枠内で位置付ければインパクトということになり、事業それ自体のアウトカムは存在しない（ないしきわめて薄い）と考えるべきではないか。もちろんアウトカム設定に馴染まない事業への対応は実施要領でも想定されているが、その点に関する適切な理解が関係者間で共有されるためには、なお努力が必要かと思われる。

#### 4 Reviewing Review Process

別の言い方をすれば、EBPM に基づく行政事業の評価という試み自体が一個の「事業」であり、そのような取り組み自体が一定の実践経験をもとに可能性・限界・制約・有用性等々について検証し評価することが可能な段階へと到達しつつあるのではないかと、ということになるだろう。EBPM の手法を活用することが我が国の行政過程を改善するために有効なのではないかという「思い」——それ自体は直観的にはごく自然な信念のように思われるが——が正しかったのかどうか、行政事業レビューを通じた試行という計画 (Plan) の実践 (Do) を経て、その経験を検証 (Check) し

らなる改善へと結び付ける行動 (Action) が必要になっているのではないだろうか。EBPM の試行自体に関する検証と改善という PDCA サイクルを確立することが、今後の重要な課題になるだろう（その際に採用されるべき手法が EBPM になるのか、より質的な側面に注目した分析手法によるべきかは、おそらく今後の検討に開かれている）。

しかし、いずれにしても重要な効果として期待できるのは、このように検証の過程が可視化されその枠組が統一的に定まってくることによって、行政に求められているアカウントビリティの再構成が進展することだろう。行政の直接的な活動量を示すアウトプット、その帰結として社会に生じた直接的な効果としてのアウトカム、そしてさらにその結果として社会に波及した影響として想定されるインパクト——したがって必ずしも行政の責に帰することのできない外在的な事情により成否が分かれたりもする——の差異を設定し、それぞれの関係を整理するためのロジックモデルが構築されることで、個々の政策の評価にとどまらず相互の関係や優劣、性格の違いについて描写することができるようになったことは、今後の行政に対する研究・分析のためにも非常に有用なものになると考えられる。

もちろんこのような観点から惜しまれるのは、前述の通り近年始まったばかりの取り組みである以上やむを得ないことではあるのだが、これらの指標やロジックモデルが事業の開始後に構築されたものであり、いわば後出しで評価基準を設定・操作することが可能になっていることなのだが、EBPM の手法が定着し、やがて事前の政策形成段階・予算査定段階に組み込まれるにつれ、解消可能な問題だろうと思われる。繰り返しにはなるが、実践を通じて明らかとなった問題を修正しつつ、今後に向けて着実にこのような手段の展開と定着を図ることが期待されることを指摘し、本稿を閉じることにしたい。