政策評価からEBPMへ

行政活動の合理化について考える

武蔵野大学法学部
深谷　健
tafukaya@musashino-u.ac.jp

令和２年度 政策評価に関する統一研修
（さいたま会場）

2021年2月5日（金）

今回の研修内容

1. 導入
2. 政策評価から EBPM への流れ
3. 政策評価の特徴
4. EBPM の特徴
5. 双方の意義の確認
6. 展望

導入

「評価の時代」から「証拠の時代」へ？

- 政策評価法の施行から 20 年を経て・・・なぜここに来て EBPM(Evidence-Based Policy Making; 証拠による政策形成）が求められているのか。
  - エビデンス、ファクトチェック、ソース、因果関係・・・
  - 「後ろから、なぜそうなのか」を問いかける姿勢が求められた時代から、「前を向いて良い政策を作ろう」という視点が強く求められる時代へ

導入

そもそもの発想？

- 「行政活動を合理化する」必要性

導入

- 想定外の事態、事業の無駄が多い、手続きに時間がかかる、大量の書類、非効率（レッド・テープ)、、、
- （行政に限らず）大規模な組織的活動の「負の側面」として、ともすると批判的に指摘されることもある。

導入

- もっとも、こうした指摘は組織活動のある側面だけを切り取ったものである可能性も高い。
- 当然ながら、組織の活動のには多くの「正の側面」がある。
  - 大規模な行政需要への対応
  - 公平で標準的なサービス供給
  - 分野ごとにまとまりをもった対応

導入

- こうした「正の側面」を維持しつつ、願わくば「負の側面」を少なくしていきたい。
- では、どうしたらよいのか？

政策評価からEBPMへ

そのためのアプローチ？

- 実は、この「行政活動を合理化する」という試みは、国・時代を超えて、形を変えて進められてきた。

1. 「計画」の発想
2. 「評価」の発想
3. 「証拠」への期待

政策評価からEBPMへ

1．計画の発想とその試み

- Planning, Programming, and Budgeting System (PPBS，企画計画予算制度)
- 予定期間における資源の有効活用のため、予め行政計画と予算過程にリンクを作る。予算編成という資源配分過程を、政治集団の取引に委ねるのではなく、施策の費用と便益の評価に基づき優先順位付けする。
- 1963年度の国防予算を効率的に配分するために、R. マクナマラ国防長官がこの方式を採用。

政策評価からEBPMへ

- ところが・・・この合理的な計画導入は早期に挫折した。
  - 政策効果の把握の難しさ
  - 対象への行政官の過度な作業負荷
  - 評価主体が限定的であったこと
  - 予期せぬ事態と予算過程の政治性
- 資源配分との過度な結びつきはむしろ評価情報を歪める。これを緩めることが有効な評価情報の構築には不可欠（田辺1999）。

政策評価からEBPMへ

２．政策評価

- 効率的な資源配分を求めて、その後、後ろ側から政策の結果を省みる機会が設けられる。
- 行政機関が行う政策の評価に関する法律（2001年（平成13年）制定）

政策評価からEBPMへ

政策過程における評価の位置

- 後ろ側から「政策の結果」を省みることで、情報のフィードバックの可能性を持つもの
- 国・自治体における約20年の実績

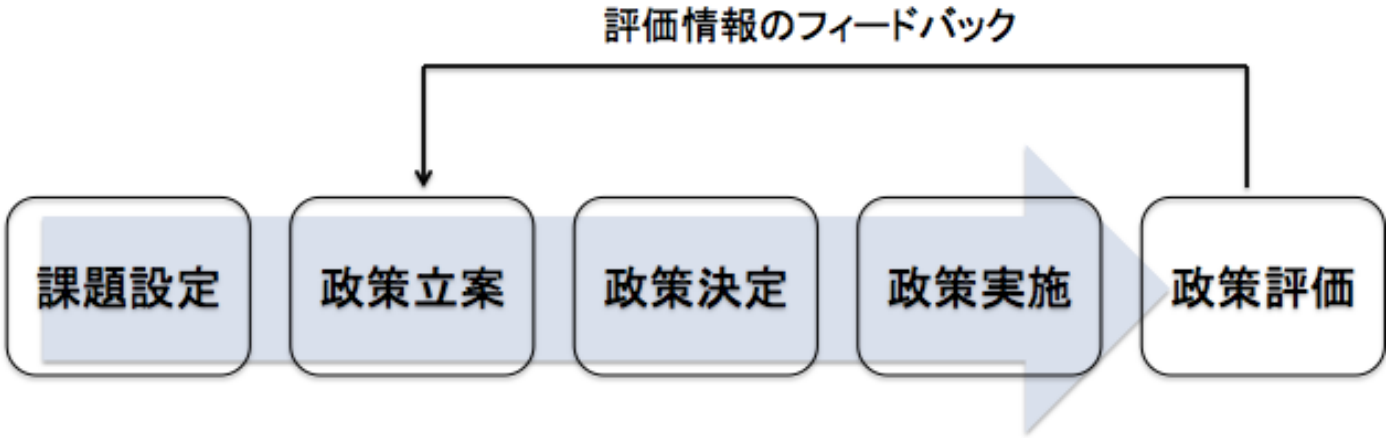

Figure: 政策プロセスにおける政策評価の位置

政策評価からEBPMへ

３．EBPMへの期待

- 経験や勘にたよるのではなく、証拠に基づき「政策立案のプロセスを体系化しようとする試み」（大橋 2020）
- 日本では2018年度から本格的に始動したとされる（例：EBPMの推進を担う政策立案総括審議官が各府省において任命されるなど）

政策評価からEBPMへ

- 政策形成における「エピソード」重視のプロセスから「エビデンス」重視のプロセスへ
- 「エビデンス」を政策から距離がある「外のもの」として捉えるより、政策それ自体に活用する「内のもの」として捉え直し、積極的に活用することで、政策の質の改善を志向する。

政策評価の特徴：
日本の評価制度の実態とその運用の整理

政策評価の特徴

- ３つの政策評価情報

	実績評価	事業評価	総合評価
評価の目的	組織の誘因付け	事業の採否	問題の把握
評価の対象	全政策	事業領域	特定課題
評価の時期	事後	事前	事後
分析手法	・政策体系の構築 ・数値目標と測定指標の設定	費用便益分析	複合的
情報のタイプ	成績点検情報	判断情報	問題解決情報

Figure: ３つの評価情報（田辺 1999 参照）

政策評価の特徴

①実績評価

- 成績点検情報（自分は仕事を上手にこなしているかどうかに答える）
- 事後的に行政活動の実績を評価することで、その情報を次期に活かす「組織活動の誘因となる仕掛け」。
- 「業績測定（Performance Measurement）」と呼ばれているもの。

政策評価の特徴

②事業評価

- 判断情報（自分はどのような問題について検討すべきなのかに答える）
- 事前に個別で評価することで、その政策の妥当性を評価する。
- もっともミクロな事業レベルでの評価とされる。

政策評価の特徴

③総合評価

- 問題解決情報（いくつかの方法の中でどれが最良かという疑問に答える）
- 事後に複合的に評価するもっとも包括的な評価活動。
- プログラム評価（Program Evaluation）とも称される。

政策評価の特徴

- この３つの評価情報は、目的・組織によって機能が異なる。
- 異なる評価情報を無理に（一緒に）用いようとすると「評価の病理現象」を発生させるリスクが大きくなる。（田辺 1999；西尾 1990）
- すなわち、「目的」に照らして適合的な情報の利用が重要とされる。

政策評価の特徴

なお、評価が機能するためには以下の５つの階層性があるとされる (Rossi, Lipsey and Freeman, 2004)

1. ニーズ・アセスメント
   （必要とされているものは何か）
2. プログラム理論のアセスメント
   （どのような対応が効果的か）
3. プログラム・プロセスのアセスメント
   （実施の方法）
4. インパクト・アセスメント
   （どのような効果があるのか）
5. 効率性のアセスメント（効果は費用に見合うのか）

政策評価の特徴

- 評価は体系的に行われるもの
- いずれも重要だが、階層の前にある項目が、階層の後の項目の前提情報となる

政策評価の特徴

こうした考え方を踏まえ、制度設計・実践してきた日本の政策評価

1. 事後評価の制度化
   - 政策決定後の評価
   - 規制の事後評価も 2017 年に制度化（規制のライフサイクルを確保する上で不可欠）
2. 事前評価の活用
   - 政策決定前に評価する
   - 例えば、規制影響分析（RIA: Regulatory Impact Assessment）は、日本では 2007 年に制度化
   - 定量的分析手法により事前に政策の費用と効果を勘案する（EBPM にも資する 1 つの手法）

政策評価の特徴

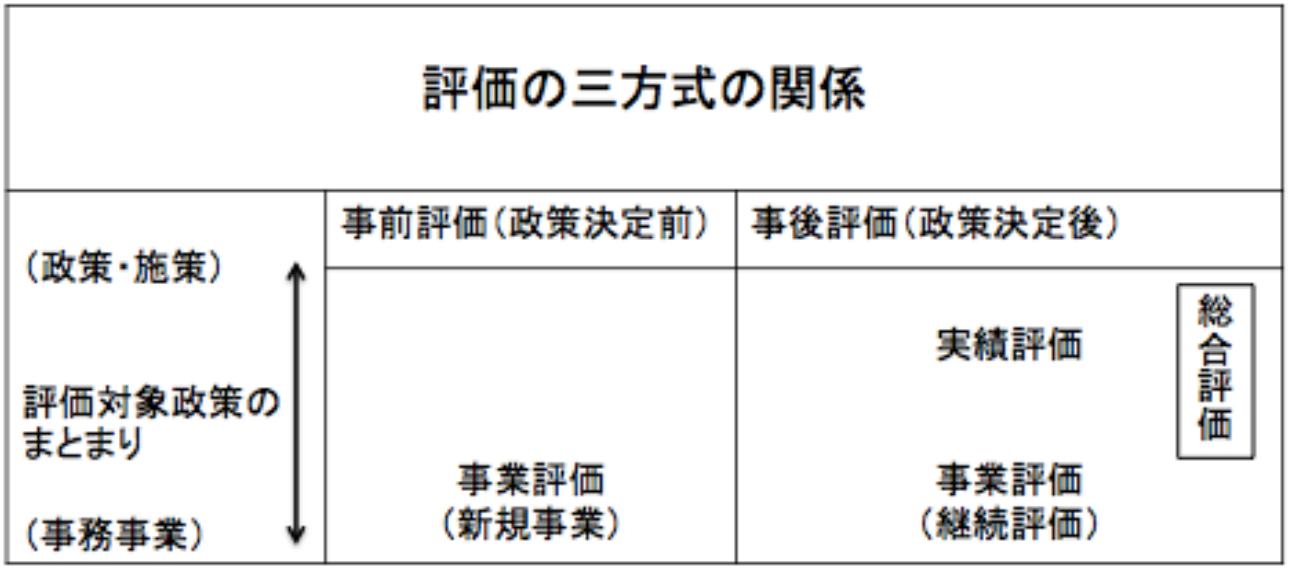

Figure: 総務省 https://www.soumu.go.jp/main_content/000359631.pdf を参照にして作成

政策評価の特徴

- 若干の減少傾向にあるものの、中央省庁では、年間2000件前後の評価実施。

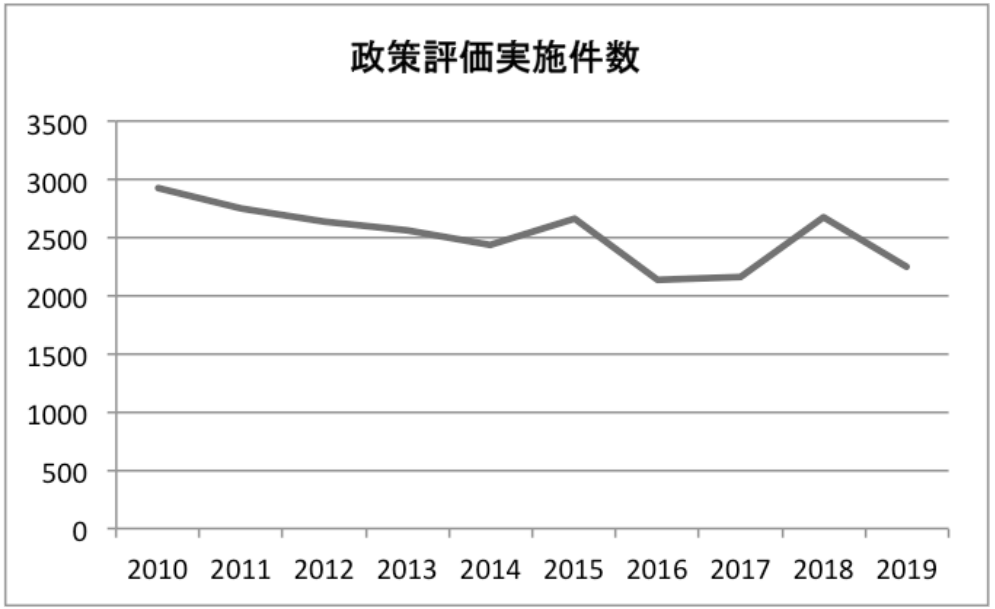

Figure: 評価の実施状況（総務省資料より作成）

政策評価の特徴

- 過去 10 年の推移で見てみると、事前評価の実施件数が増えていることがうかがえる。

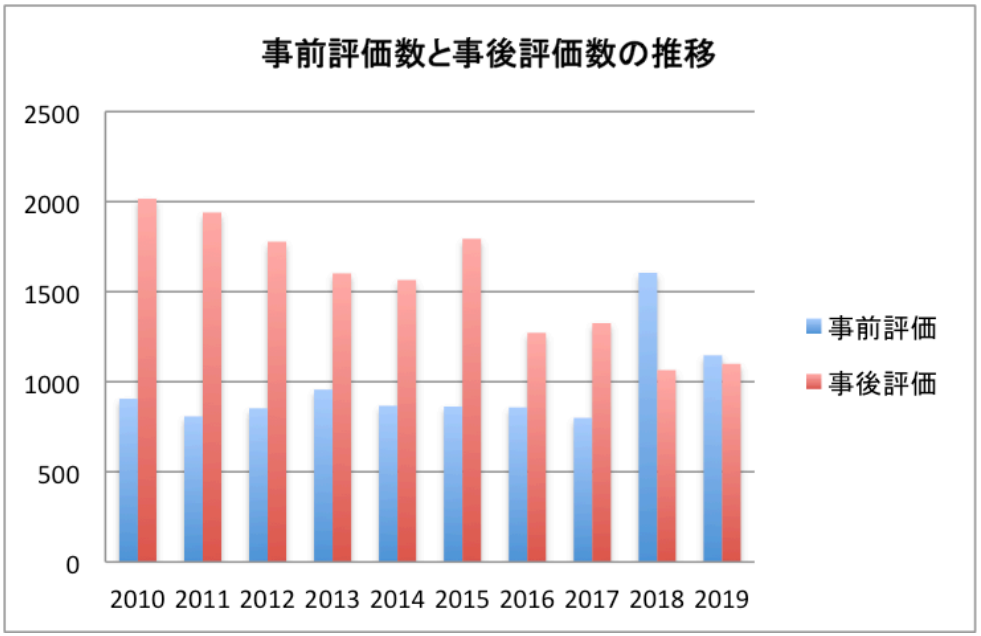

Figure: 評価の実施状況（総務省資料より作成）

政策評価の特徴

ちなみに、参考例として：国際的な位置？

- 規制の事前評価が進められる

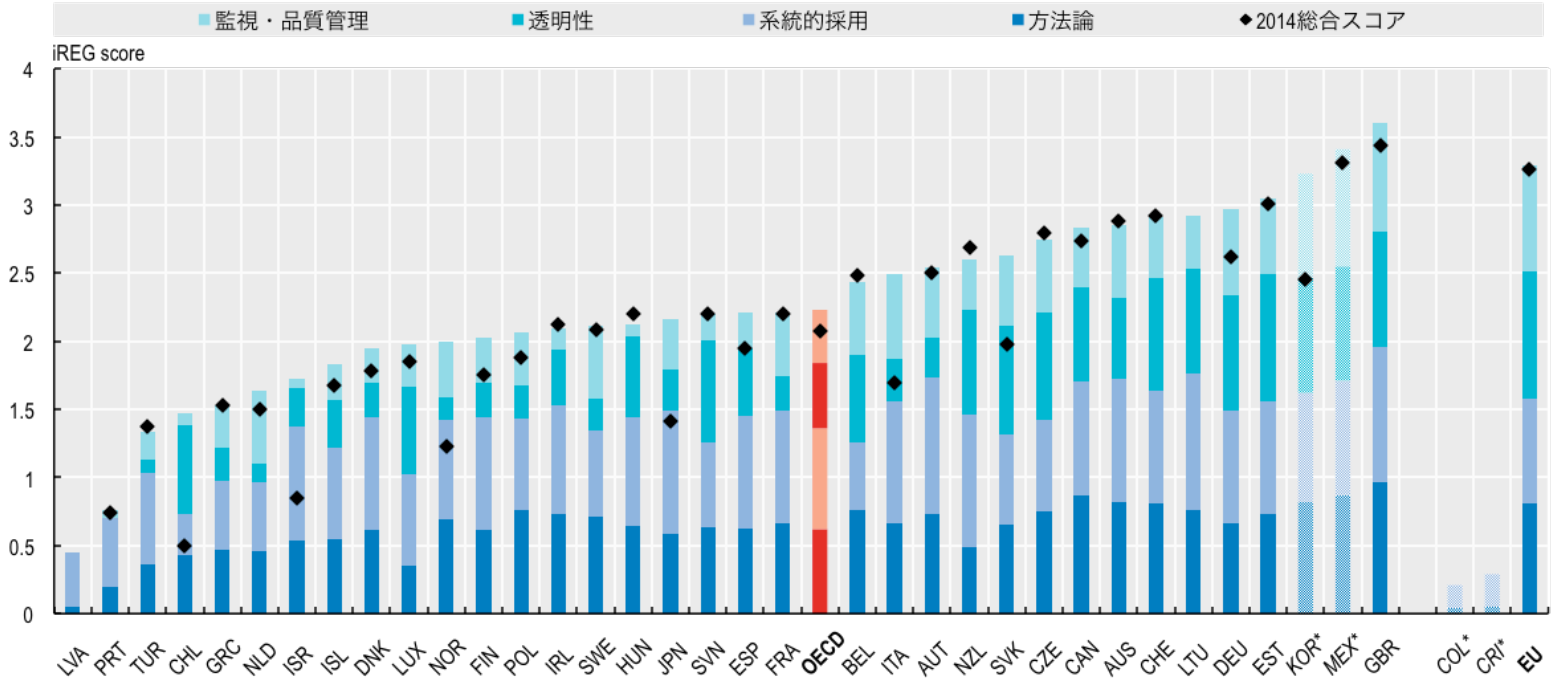

Figure: 参考：国際的な政策評価（規制の事前評価）の位置（OECD2019)

政策評価の特徴

- 規制の事後評価の進捗も見る

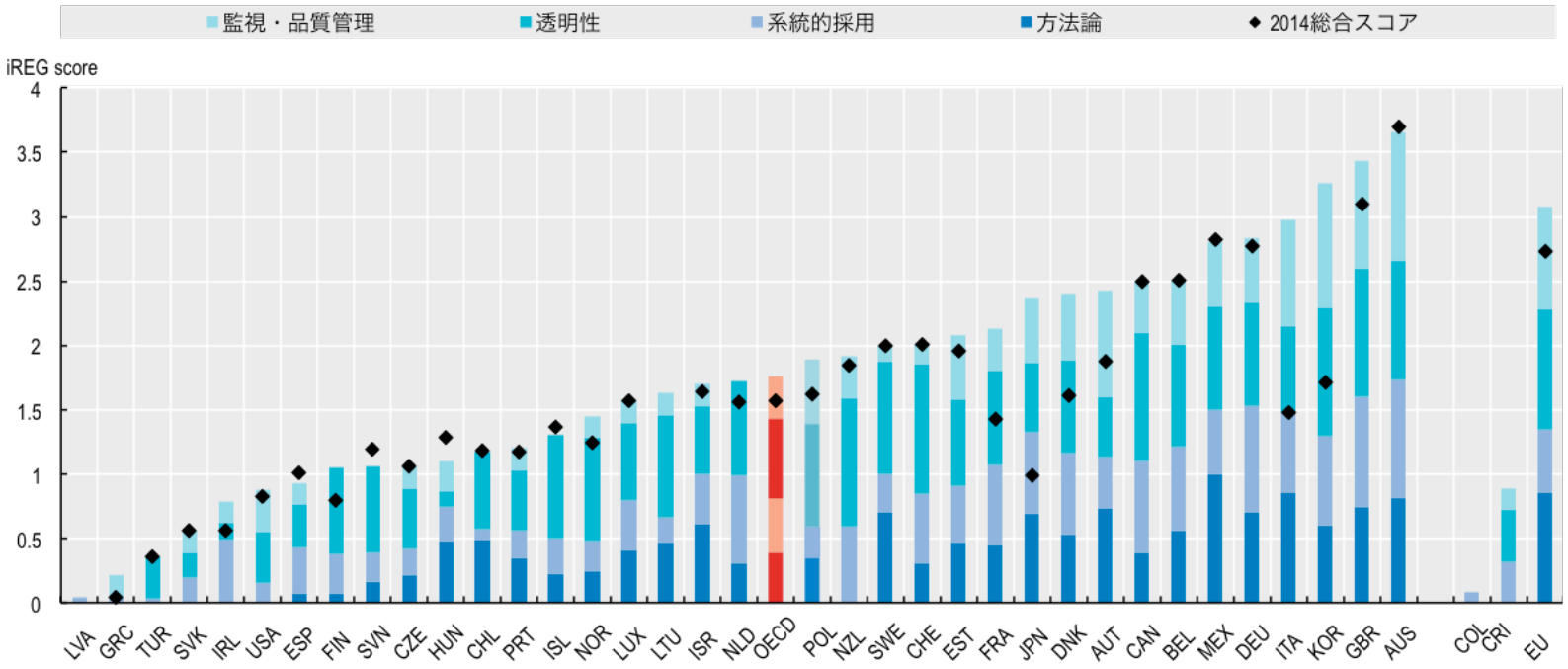

Figure: 参考：国際的な政策評価（規制の事後評価）の位置（OECD2019)

政策評価の特徴

- たしかに 20 年の進展を見たが、国際標準から見れば、まだ進捗の余地があると評価される。
- 加えて、多忙な行政内部での数多くの評価の実施が、実際の政策の質の改善にどこまで資するものとなっているのか、という疑問も。

EBPM の特徴：
あらためて、ここに来てなぜ EBPM なのか？

EBPMの特徴

- 政策評価が進められる過程で出てきた課題

1. 政策をめぐる「根拠」とは一体何なのか
2. 政策をめぐる「論理」をもう一度整理した方がよいのではないか

EBPMの特徴

日本におけるEBPMの推進体制

- 「統計改革推進会議最終取りまとめ」（平成29年5月公表）において、各行政機関は、証拠に基づく政策立案（EBPM：Evidence-Based Policy Making）を推進し、政策評価を政策改善と次なる政策立案につなげていくこととされた。

EBPMの特徴

- 内閣官房行政改革推進本部事務局「EBPMの推進」(平成30年1月12日)

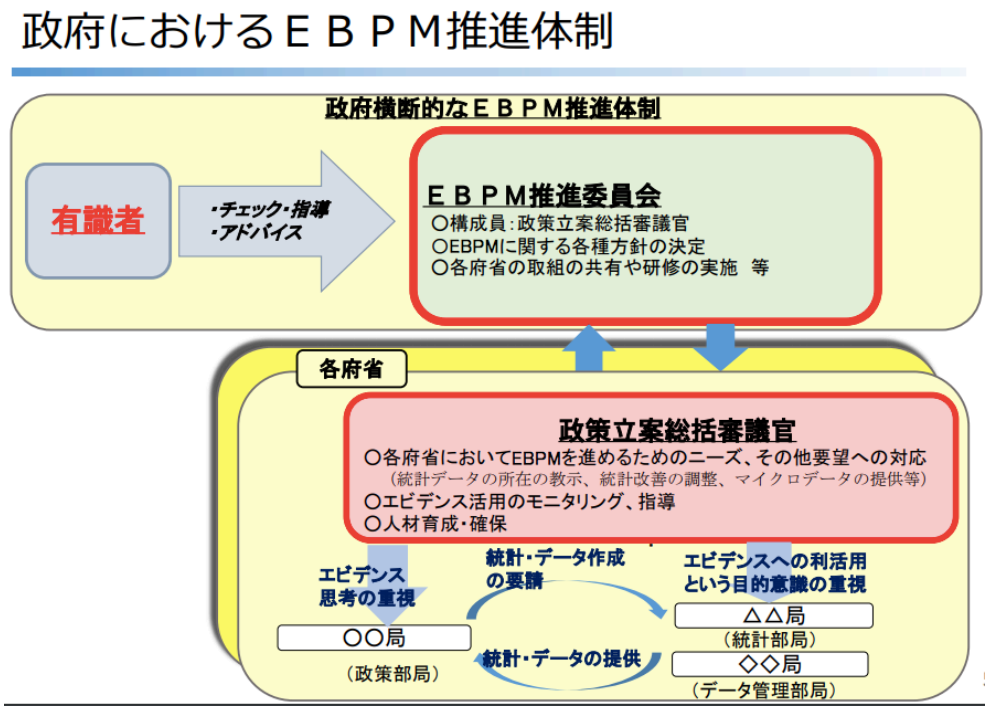

Figure: 政府におけるEBPMの推進体制　https://www.soumu.go.jp/main_content/000658730.pdf

EBPMの特徴

Evidence-Based Policy Making（証拠に基づく政策形成）の意義

- 政策目的を明確化させ、
- その目的のために効果が上がる政策手段は何か、
- この筋道を明確にし、これに即して証拠を可能な限り集め、「政策の枠組み」を明確にする試み

EBPMの特徴

①「証拠」の可能性

- Episode-Based Policy Making と Evidence-Based Policy Making を区別する。
- 限られた資源を有効に活用するために、測定された数値を政策立案の根拠とする。
- （もっとも、測定の重要性とともに、この過剰な期待にもリスクが伴う（Muller2018）点には留保が必要）

EBPMの特徴

②因果関係

- 理念型としての政策のロジックを予め考慮すること。
- 現実が想定通りに動くとは限らない（ex. 予期せぬ事態）が、雛型としてのロジックモデルがあることで、「行く先」と「振り返って依拠する議論の場」を提供することができる。

EBPMの特徴

「アウトカム」思考の重要性

- 当該施策・事業の目的に照らした成果までのストーリー（なぜそうなるのか）を考える論理の流れ

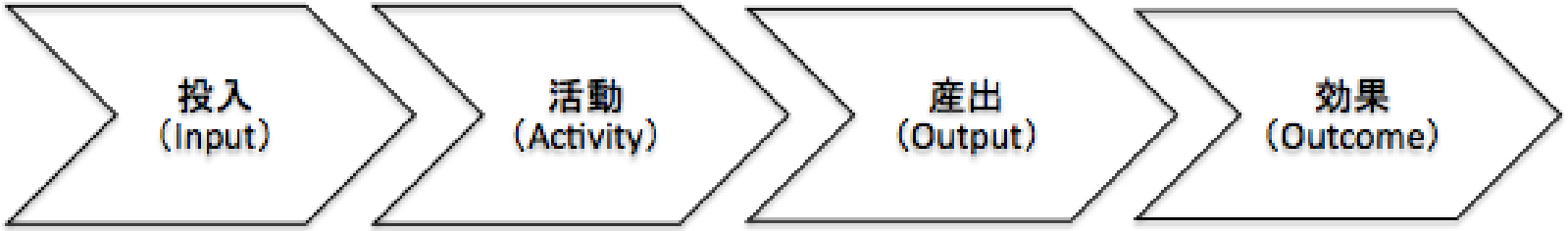

Figure: ロジックモデル

EBPMの特徴

◆例

- ここでは「風が吹けば桶屋が儲かる」的な広がってしまう理屈ではなく、「個別の目的」に照らした具体的なものが望ましいとされる。
- 高い失業率を改善したいという目的に照らし、職業訓練プログラムを受講した人の「技能向上」のみならず「就職率・定着率」までを考慮する。

EBPMの特徴

- 一方で、EBPMが万能かというと、これも発展途上
- EBPMをめぐる理解の多様性を考慮する必要性もある（深谷2020）

1. 証拠のレベル
2. 分析のレベル
3. 活用のレベル

EBPMの特徴

①証拠のレベル

- RCT(Randomized Controlled Trial，ランダム化比較試験)に基づく証拠
- 因果関係
- 相関関係
- 事象の記述

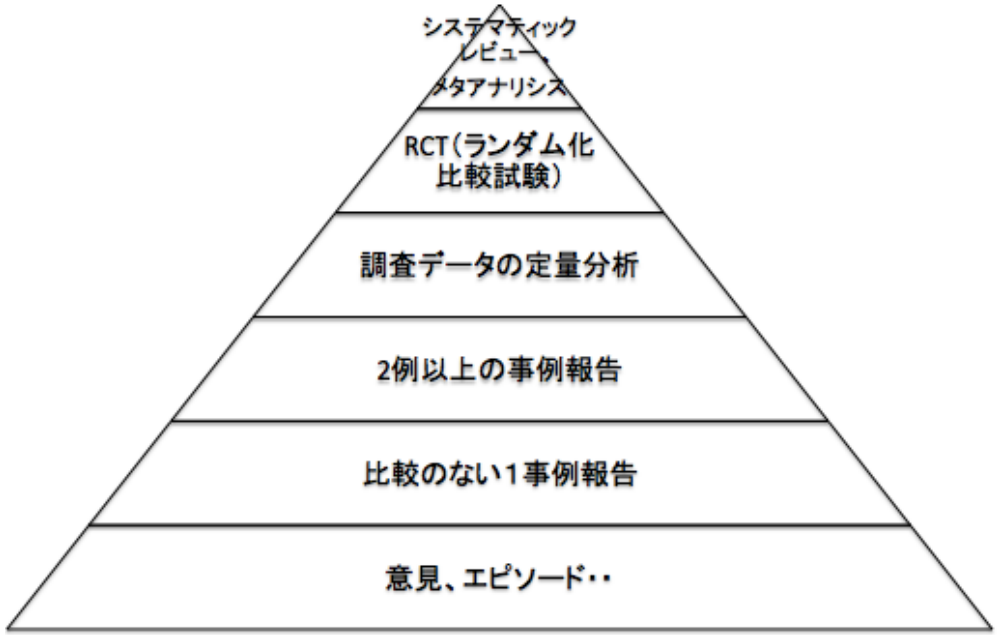

Figure: エビデンスの階層性（EBMの議論を参照にして作成）

EBPMの特徴

②分析のレベル

- 下に行くほど分析手法は厳密になる

分析のレベル	手法	手法例	問題関心
シンプル	事象の記述	事実の記述、記述統計、	事象Aや事象Bが生じた
	相関分析	相関分析	事象Aと事象Bにどの程度の相関があるのか
	回帰分析	回帰分析、重回帰分析、ロジスティク回帰分析等	結果Yは主たる要因Xでどの程度説明がつくのか
	準実験デザイン	差分の差分法、回帰不連続分析等	結果Yを説明する際に、要因X以外の要因Zを、実験的設定の中で厳格に統制する
頑健	実験デザイン	ランダム化比較試験(RCT)	要因Xがあれが結果Yが生じ、要因Xがなければ結果Yが生じないという実験設計

Figure: 多様な分析手法

EBPM の特徴

	アウトカム測定		
	プログラム前	プログラム後	差
介入群	I1	I2	I=I2-I1
統制群	C1	C2	C=C2-C1

Figure: RCT の発想（Rossi, Lipsey and Freeman, 2004）

プログラム効果：$I - C$

- I1, C1= 介入群、統制群（対照群）におけるプログラム実施前のアウトカム変数の測定値
- I2, C2= 介入群、統制群（対照群）におけるプログラム実施後のアウトカム変数の測定値
- I, C = 介入群、統制群（対照群）におけるアウトカム

EBPMの特徴

③証拠の活用レベル：
（１）「情報」としての客観的「証拠」構築
（２）組織における決定への活用・・・
∵ 客観的 な「証拠」は政策形成過程の中でこそ活きてくる

EBPMの特徴

- （１）前者であれば情報自体に意義があるが、
- （２）後者であれば、組織の意思決定のプロセスの中に組み込まれる必要がある
- あらためて、目的に照らした客観的「証拠」の利用を考える必要性
- この問題は、実は、「計画の時代」から「評価の時代」においても続く「古くて新しい問題」であり、であるからこそ、「証拠の時代」も大きな障壁として立ちはだかる。
- 参考：Evidence-Based Medicine（EBM, 証拠に基づく医療）

EBPMの特徴

■ EBPMにおける実証的共同研究の具体的事例（平成30年度・総務省行政評価局）

- ロジックモデルの構築、政策効果の分析に係る知見、データ収集に係るマンパワー等をサポート。
- 具体的事例から得られた知見（ロジックモデルの有用性、分析手法の選択の視点など）を共有し、各府省のEBPMの実践を後押しするもの。

EBPMの特徴

◆政策効果の把握・分析の手順

- 政策効果を把握・分析し、政策の改善と次なる政策立案に繋げていくには「合理的に」そのプロセスを考える必要がある。
- 一方で、事後になってエビデンスを探し求めるのでは多大な労力がかかり、また、不可能な場合すらある。
- 以下の１・２については政策の実施前に行い、執行過程でエビデンスとなるデータ等を取ることが必要とする問題意識。

EBPM の特徴

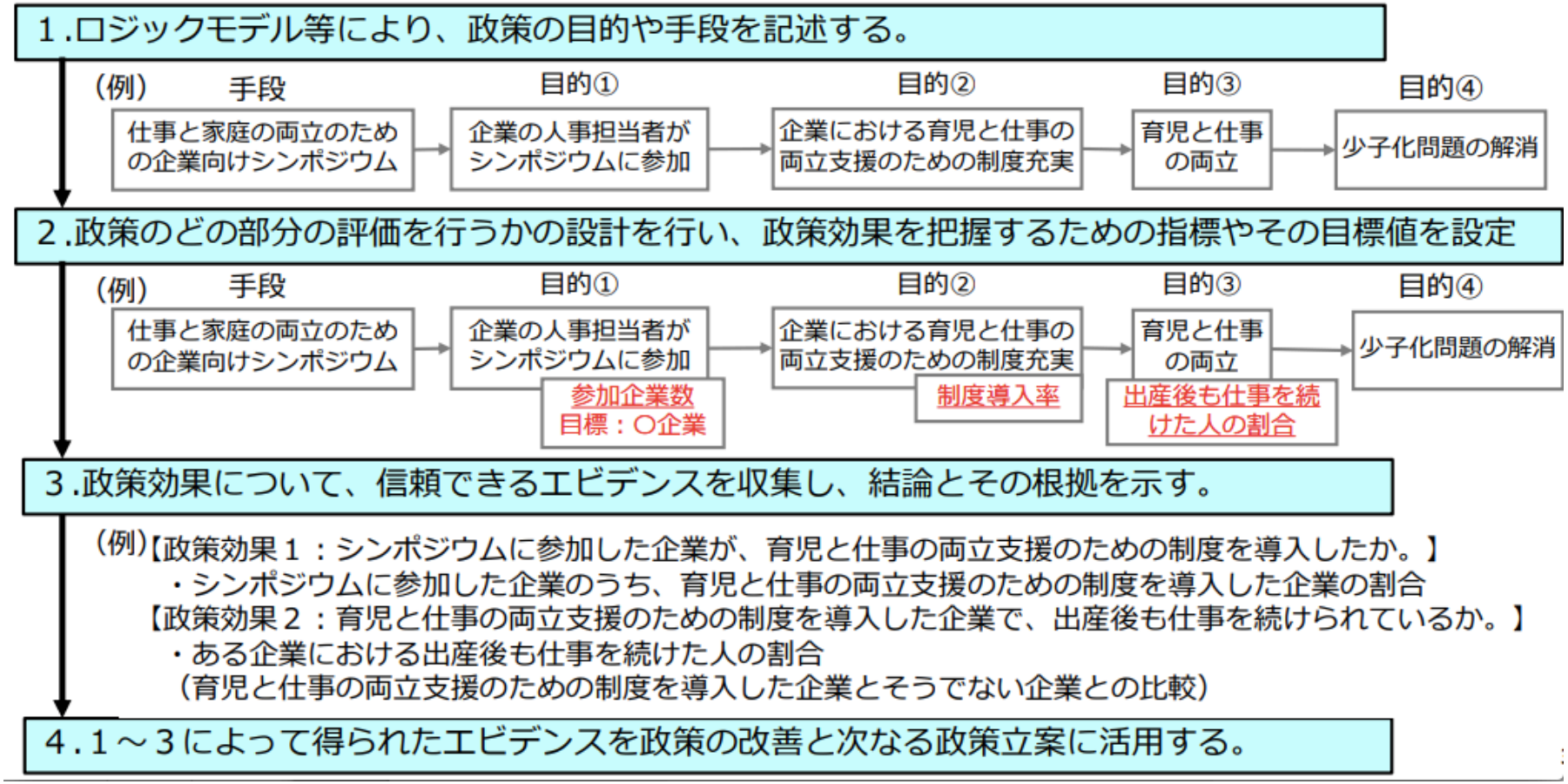

Figure: EBPM の流れ　https://www.soumu.go.jp/main_content/000619709.pdf

EBPM の特徴

◆共同実証研究

- IoT の活用
- 女性活躍
- 競争政策広報
- 訪日インバウンド

例：IoT サービス創出支援事業（認知症対応型 IoT サービス）

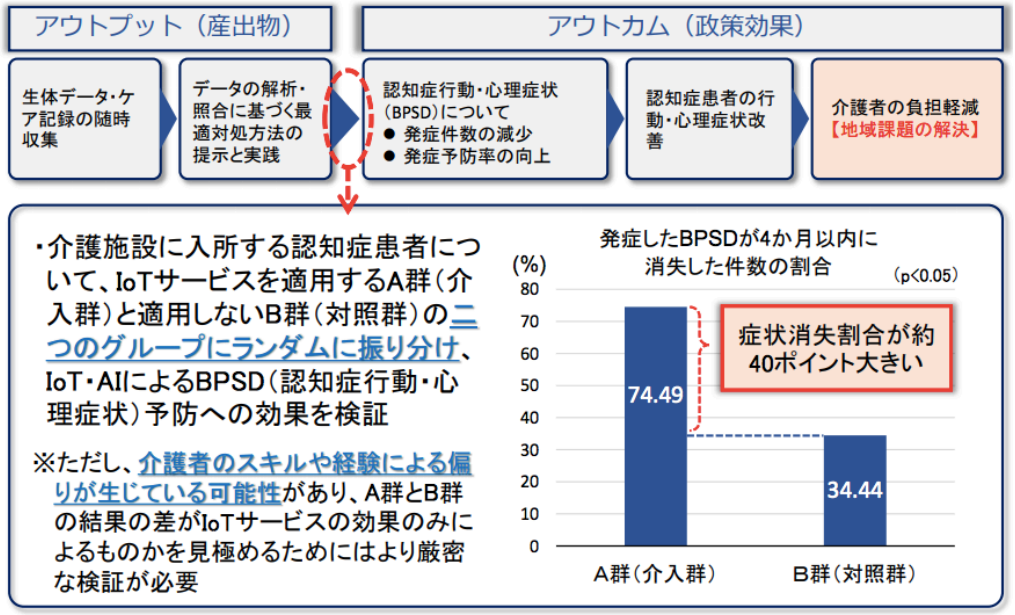

Figure: EBPM の流れ
https://www.soumu.go.jp/main_content/000619709.pdf

EBPM の特徴

- 介護データ収集に基づく認知症対応型 IoT サービスを用いることで、認知症の方の BPSD 予防に繋がるとすれば・・・

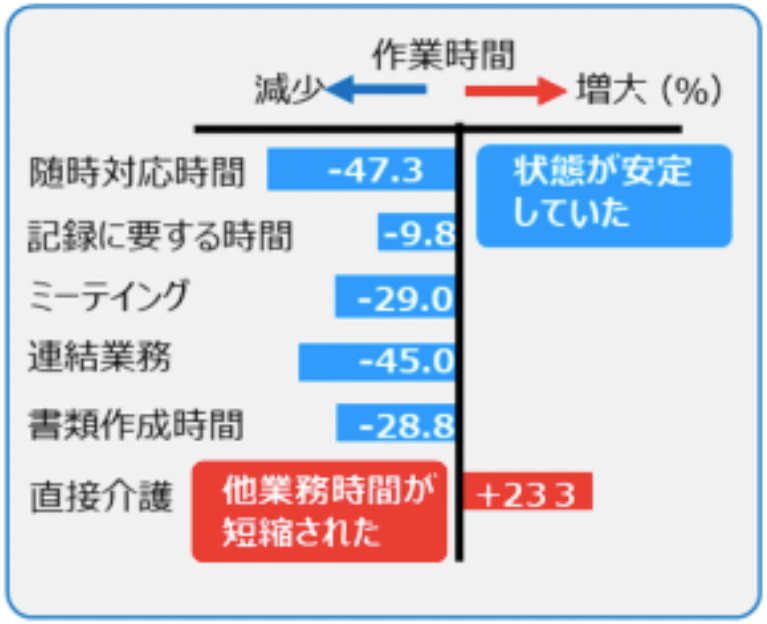

Figure: 保健医療分野 AI 開発加速コンソーシアム AI を活用した認知症対応型 IoT サービス 実証事業報告 https://www.mhlw.go.jp/content/10601000/000468143.pdf

EBPMの特徴

■まとめ

- EBPMの「根」は政策評価と同じだが、その強みは異なる。
- 評価は「振り返り」を軸として、EBPMは未来の方向をむいて、政策の質を改善する可能性を持つ手段
- EBPMの発想を評価の実践の過程で上手く活用すれば力を発揮する。
- ただし、使い方を誤ると諸刃の剣になるリスクも。

双方の意義の確認：
政策評価と EBPM の関係

双方の意義の確認

- EBPM 志向は、政策評価の実践をより強固にする可能性を持つ。
- ３つの評価類型との関係
  - 実績評価（目標値の設定と達成の確認を厳密に）
  - 事業評価（EBPM の手法は事業レベルの証拠を強化する）
  - 総合評価（なぜそうなるのかを考える明示的なプロセス）

双方の意義の確認

政策評価制度の強みと弱み

- Strong Points
  - 政策過程の中に（すでに）埋め込まれた制度
  - 国・自治体における各行政主体の実践とその蓄積
- Weak Points
  - 行政内部の過大な評価負荷
  - 評価行動が自己目的化するリスク（政策立案への反映はどこまでできるのか）

双方の意義の確認

EBPM 志向の強みと弱み

- Strong Points
  - 明示的に事前にロジックモデルを構築する
  - 科学の方法論に基づく頑健性の追求（何が「エピソード」で、何が「エビデンス」なのかを考える契機）
- Weak Points
  - 制度設計段階にあり、具体的にはこれから
  - 理想と実態とのギャップ（客観的な証拠の構築と政策形成過程とのリンクをいかに確保するか）

双方の意義の確認

以上を踏まえ、各々の機能を考察する

- 政策評価：政策過程の中で事業・施策・政策に関する振り返り・チェック機能
- Evidence-Based Policy Making：因果関係と証拠の明示的な考慮

		政策評価	
		メリット：政策過程における制度化とその運用	デメリット：慣れと評価の自己目的化
EBPM	メリット：頑健な証拠と因果関係の考慮	スパイラルアップ	証拠側から補完する必要性
	デメリット：未だ多義的な側面がある	評価側から補完する必要性	逆機能

Figure: 政策評価と EBPM の補完的関係

双方の意義の確認

相互の補完性：各々が持つメリットを活用する？

- 政策過程における過去の振り返り（後ろ側から）としての政策評価
- Evidence-Based Policy Making：予めの論理と証拠をもとに政策を立案する

双方の意義の確認

教訓

- 評価の目的と評価の対象の性質をあらためてよく考慮する。
- データもロジックも大事だが、それだけではない。
  - ロジックモデルに照らして、「測ろうとしているもの」を本当に測れているのかどうかに注意を払う。
  - できれば、それを阻害するものにも目配せできると望ましい。
- 制度進捗とは逆説的だが、過剰に「効果」のみを期待するのではなく、「モデル」と「現実」の実践的な相互作用こそ基本的かつ重要な取り組み。

展望

- あらため、現代の行政活動において、「政策評価と EBPM」に携わる意義とは

展望

1. 政策の質を改善する可能性
   - 取り組む前から何が生じているのかを論理的に考察する視点
   - 事前と事後チェックのサイクルの中に客観的証拠を考慮する視点
2. 説明責任（Accountability）の確保
   - 行政の取り組みとその成果を公開
   - 民主的統制の中で、行政活動の意義を対外的に示す機会
3. 行政活動への主体的参加の機会
   - 能動的関与と主体性
   - 政策それ自体への行政職員の参加のプロセス

参考文献

- 大橋弘編（2020）『EBPM の経済学』東京大学出版会
- OECD (2019) Government at a Glance 2019.
- Muller, Jerry Z. (2018) The Tyranny of Metrics, Princeton University Press（ジュリー・Z・ミュラー（2019）『測り過ぎ：なぜパフォーマンス評価は失敗するのか？　』みすず書房．）
- 総務省行政評価局（2019）『政策効果の把握・分析手法の実証的共同研究』
- 田辺国昭（1999）「政策評価の仕組み」『ジュリスト』No. 1161
- 西尾勝（1990）『行政学の基礎概念』東京大学出版会
- 深谷健（2020）「EBPM への道：その制度化と政策形成メカニズムにおける諸問題の検討」『季刊 評価クォータリー』No.52
- Weiss, Carol. H. （1997） Evaluation: 2nd. ed，printice Hall. （佐々木亮監修，前川美湖・池田満監訳（2014）『入門　評価学：政策・プログラム研究の方法』日本評論社，2014 年）.
- Rossi，Peter. H., Lipsey, Mark W., Freeman, howard E. （2004） Evaluation: A Systematic Approach, Sage.（ピーター・H. ロッシ, ハワード・E. フリーマン, マーク・W. リプセイ (2005)『プログラム評価の理論と方法ーシステマティックな対人サービス・政策評価の実践』日本評論社）