日本政治法律学会自由論題報告

行政事業レビューの再定位
―「日本型 EBPM」の一環としての機能に着目して―

杉谷 和哉[1]

0. はじめに

日本をはじめ、多くの先進民主国家において推進されているのが「EBPM」（Evidence-based Policy Making、エビデンスに基づく政策形成）である。EBPM とは多様な意味合いを含んだタームであり、論者によっても用法などに差があるが、さしあたっては、「政策決定者・実施者による専門知のより積極的な活用の必要性を強調し、そのことを通して政策の質の飛躍的向上に寄与しようとする、多様な理論枠組みと政策実務のガイドラインに与えられた総称」だと言える（足立・杉谷 2020：80）。

EBPM のトップランナーとして知られるのが米英両国であるが、それぞれの取組みは、歴史的な経緯や制度などによって異なっている（杉谷 2020b）。一般的に、EBPM は RCT（Randomized Control Trial）や、行動経済学を用いたアプローチによって、政策の有効性を検証するものである。しかし、昨今の EBPM 研究においては、エビデンスの多元化も指摘されるようになっている。小池拓自は、米英の EBPM の実態を概観した上で、有効性を確認するためのエビデンスを「狭義エビデンス」と呼び、それ以外の様々な情報も「エビデンス」として政策形成に活用されていることを指摘する（小池 2020：70）。これを踏まえれば、エビデンスには「狭義」と「広義」が存在し、後者には業績測定で用いられる指標や、マネジメント改善に資する情報が包含されていると言える。

このような傾向から、「狭義エビデンス」を用いて政策改善を試みるアプローチのことを、本論文では便宜的に「科学志向型」、「広義エビデンス」を活用するアプローチを「実用志向型」と、それぞれ呼称する。

日本における EBPM の取組みには様々なものがあるが、中心的な取組みの一つが、「EBPM 三本の矢」と呼ばれているものである（杉谷 2021a）。「EBPM 三本の矢」とは、内閣府に設置された経済財政諮問会議が中心となって行っている、KPI（Key Performance Indicator、重要業績指標）の改善（第一の矢）と、総務省が中心となって行われている政策評価に組み込まれた取組み（第二の矢）と、内閣官房行政改革推進本部が主務を担う行政事業レビューにおける実践（第三の矢）の三つから構成される。それぞれ、所管している組織も違えば目的も用いられている手法も異なっているのだが、日本において特徴的なのは、行政事業レビューの取組み＝第三の矢である。

以上の経緯を踏まえ、日本独自の政策評価手法と言うべき行政事業レビューを、歴史的経緯を踏まえて論じ、EBPM において行政事業レビューがいかなる位置づけを与えられるのかを明らかにする。このことにより、日本独自の EBPM の在り方と言うべき、「日本型 EBPM」の一つの側面を示し、その特徴と課題を析出することが本論文の目的である。

以上の目的を達成するための本論文の構成は次の通りである。最初に、行政事業レビュー

[1] 岩手県立大学 総合政策学部 講師

の成立にも深く関係している、日本における政策評価の在り方を概観する。続いて、行政事業レビューの原型となった事業仕分けについて、その概要を論じた上で行政事業レビューの内実を扱う。これを踏まえ、EBPM と行政事業レビューがいかなる関係にあるのかについて考察を加えた上で、行政事業レビューが「日本型 EBPM」の発展と展開にいかなる役割を果たしたのかを、その課題を含めて検討する。

1. 日本における政策評価の導入

日本における政策評価は自治体から始まったことはよく知られている。窪田好男は、1990 年代後半から 2000 年代前半にかけての、自治体から広まって国の省庁レベルにまで波及した政策評価の形態を「日本型政策評価」と名付けている（窪田 2005）。その特徴は、「事務事業評価」とされる独特の評価の仕組みにある。「事務事業評価」においては、政策体系を構成する施策や事業を担当者が直接説明し、その論理連関性等に検討が加えられ、その過程では、業績測定に類する手法も用いられる。これは、いわば「簡略化されたプログラム評価」であり、日本の政策評価文化のもととなっている。

ただし、窪田も述べているように、プログラム評価を簡略化した事務事業評価でさえも、手間と人員を必要とするため、それを安定的に持続させるのは難しい（窪田 2010：178-184）。行政事業レビューはいわば、この事務事業評価を更に簡略化したものであり、プログラム評価が本来志向する体系的な評価からは遠ざかっている。しかし、政策や施策との関係が論じられたり、業績測定的な議論がなされたりと、「事務事業評価」において存在している体系的な評価も多少は反映されているとも言える。この意味で、現在の行政事業レビューはいわば、「日本型政策評価」の一パターンだとも考えられる。

このような特性をもつ行政事業レビューが、「科学志向型」の EBPM が本来目指している厳密性の要求を満たすことは、当然のことながら難しい。これは、日本における政策評価の受容が未熟であったため、EBPM の受容と実践においても同様のことが起きているということかもしれない。ことに、「第三の矢」においてはこの傾向が顕著である。

そもそも、政策を合理化する試みは、政策科学の黎明期から始まっているものであり、EBPM はその変奏でもある（Smith and Haux, 2017: 144-148）。そのような政策の合理化の中心に位置づけられるのが政策評価であり、EBPM が政策評価論と重なりをもつのは自然だとも言える。ただし、EBPM が政策過程における「政策形成（Policy Making）」に注目していることも重要である。政策評価の枠組みで言えば、EBPM が本来的に志向しているのは事前評価なのである。これに対して、後に見るように、行政事業レビューにおける EBPM は事後評価である上、プログラム評価を限定的に行っているに過ぎない。

では、このような経緯のもとで導入された行政事業レビューとはいかなるものなのだろうか。以下では、その「前史」と言うべき事業仕分けからその特徴を振り返りつつ、議論を進める。

2. 「前史」としての事業仕分け

現在行われている行政事業レビューは、民主党政権時に開始された「事業仕分け」をその起源に持つ（西山 2019：147-149）。そもそも事業仕分けは、「構想日本」によって実践されていた取組みであり、2002 年に岐阜県で最初に導入された後、全国の自治体へ拡大してい

った。それを民主党は各省庁に対しても行うこととしたのである。2009 年の政権交代後に開始された事業仕分けは、大衆の耳目を集め、当時は政権交代の成果の一つとして取り上げられ、話題となった[2]。

事業仕分けの基本的な流れは次の通りである。最初に事業を担当する職員が当該事業に関する補足説明を行う（仕分け人は事前に目を通すことになっている）。次に、仕分け人から担当者に対する質疑が行われ、それを受けて仕分け人が「仕分け作業シート」に結果を記載する。結果は「廃止」、「自治体／民間」、「予算計上見送り」、「予算要求縮減」、「予算要求通り」の中から選ばれる（佐々木 2010：143）。

この取組みが事業の質の向上にどれほど寄与したかをめぐっては、議論が分かれている。肯定的な見解としては、通常は財務省がクローズドで行っていた予算編成プロセスを、一部事業についてではあったが、公開の場で行った点は画期的であったとするものがある（高木・三浦 2013：45）。事業を吟味する上で、その過程をオープンにしたことは、民主的統制の観点から言っても意義深いものであると言える。

もっとも、短時間のやり取りで事業の存廃を決定するのは難しく、政治的なやり取りの中で仕分けの決定が覆ることもしばしばあった（六十里 2012：55）。加えて、仕分けの対象となった事業の選択や情報の整理等は財務省が担っており、結局は財務省の業務を政治家が担っただけとの側面は否めなかった（同上）。また、テレビ中継を通じた仕分けの実施は、過剰に扇動的な面も持ち、ポピュリズムの一環とも見做された（山口 2010：165-168）。

総じて言えば、事業仕分けは当時、喧伝されていたほどに絶大な成果を挙げたわけではないものの、予算編成において革新的なプロセスを導入したことに変わりはなく、一定の意義はあると概括できよう。そして、事業仕分けのスタイルは、今日の行政事業レビューにおける EBPM の実施にも引き継がれている面がある。以下、大きく分けて三点について述べる。

一点目は、事業仕分けが 2011 年から「提言型政策仕分け」へと変化し、事業仕分けが「評価」だけでなく「諮問」の役割を担うことになった点である（高木・三浦 2013：47）。ここでいう「諮問」とは、対象の政策に関する助言を求めることを指すのだが、開始当初の事業仕分けは、事業そのものの妥当性や優先順位は問わないものとされていた（枝野 2010：22）。これに対して、提言型仕分けは妥当性や優先順位に加え、中長期的な展望などについても問うこととなった（西山 2019：160）。これは、事業の効率性や無駄がないかどうかのチェックを担っていた事業仕分けからの役割の拡大を意味しており、「諮問」機能は、後の行政事業レビューにも引き継がれている。有識者を招いて事業の有効性や、代替案についてまで議論されているのが、「諮問」機能を行政事業レビューが保持していることの表れだと言える。

二点目は、事業仕分けそのものの性質に関わる。事業仕分けについては、様々な議論が展開されたが、根本的に言えば、窪田好男が指摘しているように、評価者と行政職員による、「問答」というかたちの評価手法が採用されている点が重要である（窪田 2016：50）。この背景には、「公共政策の担当者と問答をすれば、必要性や有効性、そして必要なら改善策は低コストで比較的容易に明らかにできるという発想」が存在している（同上）。窪田が続け

[2] なお、事業仕分けについては、政策評価と捉えるかどうかについて議論が分かれる。本論文では、窪田好男の議論を踏まえ、事業仕分け及びそれを踏襲する行政事業レビューもまた、政策評価の一種であると規定する（窪田 2020：68）。

て述べているように、この手法は限られた時間で外部評価者が対象事業について判断を下す、シンプルなものであるため、政策体系のごく一部しか吟味できない（同上）。加えて、問答による評価はその場のやり取りに依拠する面が大きいため、仕分け人に左右される面が大きい（西山 2019：167）。行政事業レビューもこのスタイルを基本的に踏襲しており、「EBPM 第三の矢」の性質に深く関わっている。

三点目は、各担当の省がそれぞれ個別の事業を対象とするため、セクショナリズムを助長している点である（山谷 2012：153）。事業レベルでの検討は、政策体系で言う「政策」や「施策」を評価する視点を持たないうえ、各事業の担当者は、自分達の利益や縄張りを守ろうとする。このため、ひとつひとつの事業の存廃にばかり注目が集まり、本来目的とされているインパクトが達成されているのかといったことを考慮するのが難しくなる。本来であれば、「政策」や「施策」の検討は、「第一の矢」と「第二の矢」においてなされることになってはいるが、現状では連携が不十分であり、期待された役割分担は行えていない。この問題は、政策課題が複雑化している状況においては、より深刻なものとなる点であり、行政事業レビューにおいても引き継がれている。このような、事業単位での評価は、インパクトの同定を難しくし、他省庁の事業との兼ね合い等の考慮を阻んでいるのである。

このように、事業仕分けの性質の多くが、行政事業レビューにも引き継がれており、結果として、「EBPM 第三の矢」のあり方にも大きな影響を及ぼしている。次節からは、事業仕分けから行政事業レビューへ発展した過程を概観する。

3. 行政事業レビューの展開

事業仕分けを引き継いだ行政事業レビューもまた、日本独特の評価手法として知られている。その導入の過程や、実施されている内容については、先行研究が豊富にある。しかし、これが EBPM とどのような関係にあるのかに関しては十分に検討がなされている訳では無い。果たして、独特の評価手法である行政事業レビューは、EBPM にとっていかなる意味をもつのであろうか。

結論から言えば、行政事業レビュー及び、「第三の矢」で活用されているロジックモデルの機能は、「実用志向型 EBPM」に該当する。このため、これらを何の断りもなく「EBPM」として推進するのは、混乱を招く恐れがあり、整理が必要とされている。以上の状況を確認した上で、下記では、行政事業レビューについての先行研究を概観することで、その特徴や性質を明らかにすし、「日本型 EBPM」の一つの側面を描き出すこととする。

行政事業レビューは端的に言ってしまえば、「予算請求にかかる各省版の事業仕分け」である（南島 2011：58）。手法などは事業仕分けとほとんど変わらないが、各府省が自ら予算の概算要求前の段階において取り組む点に違いがある（大迫 2012：7-8）。予算請求の段階から十分な吟味が行われていなければ、予算削減の効力は限定的となる。行政事業レビューはこの点を踏まえて 2010 年に導入された。

行政事業レビューは、予算の支出先や使途等について十分な実態把握を行うこと、外部の識者を交えた公開プロセス等を経て、その結果を予算案に反映するものである。各府省の副大臣がリーダーとなった「予算監視・効率化チーム」の下で、各府省が所管する事業全てを対象に実施される。総務省の説明は次の通りである。

行政事業レビューとは、各府省自らが、自律的に、概算要求前の段階において、原則全ての事業について、予算が最終的にどこに渡り（支出先）、何に使われたか（使途）といった実態を把握し、これを国民に明らかにした上で、外部の視点も活用しながら、過程を公開しつつ事業の内容や効果の点検を行い、その結果を予算の概算要求や執行等に反映させる取組であり、行政の無駄の削減はもとより、事業の効果的、効率的な実施を通じ質の高い行政を実現するとともに、国の行政の透明性を高め、国民への説明責任を果たすために実施するものです[3]。

事業仕分けと同様、行政事業レビューにおいてもまた、事業の透明性を確保することが目的とされていることが、以上の説明から了解される。実際に公開プロセスにかけられるのは、事業は全てではなく、いくつか選択された事業のレビューのみが公開されることになっている（高木・三浦 2013：47-48）。こういった目的のもと、現在の行政事業レビューでは、初期の事業仕分けとは異なり、学者や実業家といった外部の委員を有識者として招聘し、事業の妥当性などについて検討を加えている。

それと同時に、行政事業レビューに対しては導入直後からいくつかの懸念も表明されていた。中でも重要な論点だったのが、政策評価との兼ね合いである。事業仕分けや行政事業レビューが開始されるより以前の、2000 年代前半から政策評価法に基づいて、各府省は政策評価の取組みを行っていた。このため、行政事業レビューは政策評価にいわば屋上屋を架すかたちになるのではないか、というのである。このため、たとえば六十里繁が指摘していたように、将来的な「府省の行政事業レビューと政策評価の統合化」の必要性が論じられることとなった（六十里 2012：56）。

では、この兼ね合いについてはいかなる議論が展開されていたのだろうか。まず挙げられるのが、行政事業レビューを導入するにあたって、既存の政策評価の取組みの不十分さを強調する議論である。象徴的な出来事が、2009 年の第一弾の事業仕分けにおいて総務省の「政策評価、行政評価・監視」がその対象となったことである（行政刷新会議 2009）。そこでは、総務省が 2008 年度に点検の対象とした 4036 件のうち、問題があるとして指摘した件数が 49 件にとどまっていることなどから、より積極的な指摘をする必要があるのではないか、といった点が論点として提起されていた（行政刷新会議ワーキンググループ 2009）。そのほか、調査テーマの選定や実施方法等についても、より一層の工夫が必要であると論じられている（同上）。この指摘を受け、総務省は新たな行政評価プログラムの策定を行った（新井 2010）。

このように、事業仕分けは開始当初、政策評価のあり方を評価するという、いわば「メタ評価」的な役割までも与えられていたのである。2012 年 12 月 26 日に成立した第二次安倍政権下で事業仕分けは廃止されたため、主な評価の取組みとして現在残っているのは政策評価と行政事業レビューのみであるが、管見の限り、行政事業レビューにおいて、政策評価そのものを問い直すような試みはなされていない。

では、事業仕分けから派生した行政事業レビューと、政策評価の関係は、理論的にはどの

[3] 総務省公式 HP「行政事業レビューについて」より抜粋。
（https://www.soumu.go.jp/menu_yosan/jigyou.html）最終アクセス 2021 年 4 月 12 日。

ようなものなのであろうか。南島和久（2011）は、行政事業レビューと政策評価を比較していくつかの論点を提示している。ここでは、本論文にとって重要な二つの点を挙げる。

第一に、政策評価の基準となる「必要性」と「効率性」のチェックについては、行政事業レビューの方が政策評価に勝っている点である。なぜならば、政策評価は「部内」である担当部局が実施するのに対して、行政事業レビューは「部外」から必要性や効率性を論じることができるからである。

第二に、ある政策に効果があるかどうかといったことに焦点をあてる「有効性」についてである。この点はまさに、「科学志向型の EBPM」の関心の対象であるが、これを行政事業レビューの枠組みで扱うのは困難である。なぜなら、行政事業レビューは、定められたレビューシートに従って事業の情報を記載し、それを基に担当者と評価者が口頭で問答を重ねることで評価をするものだからである。行政事業レビューにおいては基本的に、RCT の分析を通じた科学的に厳密な根拠の同定等は行われていない。

以上のように、行政事業レビューは、厳密に政策効果を同定しようとするというよりはむしろ、外部から政策のマネジメントを監視することによって、必要性や効率性を検証する取組みだと言える。

このような特徴を持つ行政事業レビューは、2012 年 12 月に成立した第二次安倍内閣の下で、その源流である事業仕分けが廃止されたにもかかわらず、継続されることとなった。ただし、民主党政権のもとでは行政刷新会議との関連で運営がなされていたが、行政刷新会議は政権交代後に廃止されたため、運営主体は行政改革推進会議に移転されることとなった[4]。

行政事業レビューの運用及び機能に着目した田中弥生は、自民党政権下の行政事業レビューに関して、次の三点を特徴として挙げている（田中 2014：4）。

第一に、「公的資金の流れ」を明らかにしている点である。「行政事業レビューシート」には、「資金の流れ」を樹形図状に記載する部分があり、それを可視化することが企図されている。このことにより、補助金や委託金がどういった組織に渡って事業が行われているのかを把握することができる。実際に、2013 年の行政事業レビューで利益相反が疑われる事例が議論されているケースも確認されている（田中 2014：13）。このような、インプットにあたる資源がどこから調達されているか、それが適切なかたちで運用されているかといった点への注目は、事業仕分けの関心事項を引き継いでいる。なぜなら、事業仕分けが導入され

---

[4] 田中弥生と西山慶司は、自民党における行政事業レビューの変更点として、次の六点を挙げている（田中 2014：8-10；西山 2019：164-166）。

①外部有識者と職員のチェックをそれぞれ独立したかたちで行う
②職員が点検整理を行ったものを外部有識者が点検するというかたちにする
③「廃止」を「抜本的見直し」に統合する
④政策評価の資料とレビューシートの事業名や事業番号を共通化するなどし、政策評価と行政事業レビューの相互利用を行う
⑤基金の執行状況や残高等の自己点検結果をまとめた「基金シート」が新たに作成・公表されるようになった
⑥行政改革推進会議が、各府省のレビュー公表後の再点検を、主として「秋のレビュー」を活用することで実施する

た目的は、もともとは無駄の削減であったからである（西山 2019：169-170）。この関心の下で形成された方式を引き継いでいる行政事業レビューもまた、どれ程の規模の資金が、どういったかたちで用いられているかをモニタリングすることをその役割の一つとしている。

第二に、結果が次年度の予算に反映される点である。これは、財務省主計局との連携の下で、レビュー結果が次期の概算要求に反映されているかをチェックすることによって実効性が担保されている。これにより、予算と紐づいたかたちで、レビューの結果を反映させることができるようになる利点がある。この点もまた、事業仕分けの反省点であった、結果の実質化という点が踏まえられての制度設計がなされていると言える。

第三に、民間人の参加機会が設けられている点である。そのコメントは「公開プロセス」というかたちで透明化されている。これは、行政事業レビューが「諮問」の機能を事業仕分けから引き継いだことの現れであると考えられる。

以上を踏まえ、田中は、行政事業レビューについて、資金の流れの把握という点と、予算への反映の二点が、政策評価の制度と比しても特筆すべき点だと論じている（田中 2014：4）。

このように、行政事業レビューは事業仕分けの方策を基本的に引き継ぎ、政権交代を経て変更が加えられながらも進行していると言える。そして、これらの特徴を持つ行政事業レビューにおいて、「EBPM 第三の矢」の取組みが推進されている。

同時に、政策評価と行政事業レビューの関係については、実践における連携が不十分であることも認識しておく必要があろう（南島 2020：115）。この課題は総務省も認識しており、2013 年度からは、政策評価と行政事業レビューを連携させるべく、事業番号の共通化が行われている（総務省 2013）。もっとも、この取組みの実質的な意味は不明である上、予算への反映を重視した行政事業レビューの位置づけは、政策評価の予算との結びつきをかえって曖昧なものにしているとの指摘もある（西出 2020：172）。西出順郎は、これらの関係を「上辺だけの連携」（同上）と厳しく断じている。次節では、これらの点を踏まえ、行政事業レビューと EBPM の関係について考察する。

4. 行政事業レビューと EBPM

行政事業レビューと EBPM の関係を論じる上で、まず考えなければならないのは、レビューの対象の問題である。自身も行政事業レビューに参加した経験を持つ、法哲学者の大屋雄裕は、行政事業レビューと EBPM の関係について、興味深い指摘をしている（大屋 2019）。大屋によれば、そもそも EBPM が対象としているのは「Policy（政策）」である。大屋はそれを「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」としている（同上：23）。そして、パッケージで捉えられるからこそ、目的とそれに適合的な手段がどのようなものかを考えることができるようになり、効率性などの議論が可能となる。これに対して行政事業レビューが対象としているのは「事業」である。大屋は、この点を踏まえ、行政事業レビューで扱われる「事業」が目的ではなく経費によって規定されている面が強いことを指摘する。

この大屋の指摘は、「科学志向型 EBPM」の関心がそもそも、政策介入とその効果の因果関係の同定にあることを踏まえた上でのものである（Cartwright and Hardie, 2012）。既に検討してきたように、行政事業レビューは、事業仕分けを基にして展開されたため、「予算

の削減」のためにデザインされた制度という面を色濃く残している。そこにおいては、予算の流れを詳細に記すなど、政策のマネジメントを監視して適切に改善する企図もあった。田中弥生は、この点を踏まえて、行政事業レビューにおける「双頭の目的」として「資金の流れに重きをおく」のか、「事業効果に重きをおいて判断する」のかが曖昧になっていると指摘していたが（田中 2014：5）、この点が EBPM においても問題となっていると言える。

大屋の問題関心に引き付けて言えば、「科学志向型 EBPM」を徹底するには、「双頭の目的」のうちの後者、すなわち「事業効果」が議論の焦点とならなければならない。しかし、既に論じたように、行政事業レビューの制度の成り立ちを踏まえれば、「事業効果」を同定するには別の工夫が必要となる。また、今までの議論を踏まえた上で、EBPM の一環として行政事業レビューを推進する上での論点として、更に次の二つが挙げられる。

第一に言えるのが、行政事業レビューが、複数の評価目的を同時に追求していることである。2013 年の閣議決定において、行政事業レビューの目的は次のように規定されている。「行政事業レビュー（中略）を実施することにより、各府省庁が所掌する事業のより効果的かつ効率的な実施並びに国の行政に関する国民への説明責任及び透明性の確保を図り、もって国民に信頼される質の高い行政の実現を図るものとする」[5]。

政策評価論の観点から言えば、この目的設定は明らかに総花的に過ぎる。というのも、「効果的」であることと、「効率的」であることは、簡単には両立しないからである（南島 2018：204-207）。行政事業レビューはこのように、限られた人員と限られた労力によって、事業のあらゆる点を明らかにしようとする、もともと無理がある設計になっているのである。

EBPM との関連で言えば、「科学志向型 EBPM」は政策の「有効性」を同定することに関心がある（What Works）。これに対して、「効率性」は、当該の政策の費用対効果を問題にする。EBPM の観点から言えば、より重要なのは有効性であり、効率性の優先度は高くない。効率性を優先させれば、有効な政策立案が難しくなる恐れがあるからである。

ただ、行政事業レビューによって有効性の厳密な検証を行うのは限界がある。後に見るように、行政事業レビューにおいても、有効性を確保するための手法は取られているのだが、インパクト評価の観点においては、極めて限定的な取組みしかなされていないからである。そして、このインパクト評価を徹底的に行うのが、「科学志向型 EBPM」の目指すところでもある。

第二に言えるのが、行政事業レビューにおける作業は、業績測定にも即している点である。業績測定とは、対象とする政策／施策／事業について、アウトカムを数値化し、それが効率的なものであるかどうかを測定するものである（上野・上野 2008：62）。また、測定に加えて、その結果を踏まえた上での原因究明や、それを受けての対策の立案なども射程に入るとされている（同上）。行政事業レビューにおけるレビューシートを活用した評価は、アウトプットとアウトカムを数値化することで、目的通りに達成されたか否かを議論するかたちになっており、業績測定に該当すると言えるだろう。

行政事業レビューで用いられているツールであるロジックモデルもまた、業績測定と相

---

[5] 2013 年閣議決定「行政事業レビューの実施について」より抜粋。（http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gyoukakusuisin/dai2/siryou01.pdf）最終アクセス 2021 年 4 月 12 日。

性が良いとされる（小野 2018：15-18；McDavid, et al, 2019:33）。特定のインプットの量に対して、アウトプットやアウトカムを計量化することにより、この事業が投入資源に見合うだけの成果を挙げているかどうかを計測するのが業績測定であり、政策評価論的に言えば、「実用志向」に属している（小野 2013：23-24；南島 2018）。その目的は政策にかかわるマネジメントの改善である。「科学志向型 EBPM」がインパクトを重視するのに対して、業績測定は精緻なインパクトの同定を志向しない。この点で、行政事業レビューと「科学志向型 EBPM」が本来目指している内容は異なっていると言える。

しかし、行政事業レビューが、EBPM が志向する政策の有効性を確かめる試みを全く行っていないかと言えば、そうではない。そこで次節からは、プログラム評価の観点から見た、行政事業レビューにおける EBPM のあり方について検討を加える。

5. 評価論から見た行政事業レビュー

先行研究の中には、英国における EBPM の流れを、労働党の改革とあわせて論じる中で、NPM の潮流の中に EBPM を位置付けたものもある（Duffy, 2017）。しかしながら、既存の理論や取組みと EBPM の関係がどのようなものであるかについては、まだ十分に論究されているとは言い難い。ましてや、日本の行政改革の歴史を踏まえた上で EBPM を射程に入れて論じられているものはほとんど存在しない。本節では、プログラム評価の観点を踏まえた上で、日本における政策評価の歴史をごく簡単に振り返り、EBPM との関係を論じる。

そもそも、プログラム評価とは、社会的介入のプログラムの効果を体系的に把握するために行われるものであり、そのツールとしては多様で厳密な社会調査法が用いられる（McDavid, et al, 2019）。南島和久によれば、プログラム評価は、政策の「必要性」、「有効性」、「効率性」をそれぞれ扱う（南島 2018：205）。「必要性」とは文字通り、当該政策が必要かどうかをめぐる評価である。この評価には、一体何が問題であるのか、という問題設定の側面が関わっている。基本的に、その決定は政治的になされることが多い。

続いて「有効性」であるが、この部分が EBPM の核心的な関心となっている。「有効性」をめぐる評価に関しては、「セオリー評価」、「プロセス評価」、「アウトカム評価」、の三つが存在している（南島 2020：70）。

「セオリー評価」は、その政策の資源投入から最終的な成果（アウトカム）までの想定に論理整合性があるかどうかを検証するものである（龍・佐々木 2004：25-36）。そのセオリーを分析するためのツールがロジックモデルである。ロジックモデルはプログラムのセオリーを、なぜその政策がうまくいくと考えられているのか、という論理構造を示すことで、当該政策の妥当性を評価できるとされている（Frechtling, 2007: 138）。

「プロセス評価」は、政策が当初の想定通りに実施、実行されているか、量と質のサービスがどの程度提供されているか、の二点を明らかにする評価活動であるとされている（龍・佐々木 2004：38）。プロセス評価においてもロジックモデルが活用されることが多いほか、計上された予算が執行されているか否かといった点も検討され、実施計画書や予算計画書、実施マニュアルも必要な情報として扱われる（安田 2011：144-146）。ただし、厳密に行うには、日々の行政記録や関係者へのインタビュー等、多様な情報収集が必要とされている。

「アウトカム評価」は、ある政策プログラムがどれだけの影響を社会に及ぼしたかを評価するものである（同上：174-189）。政策のアウトカムとは、ある政策を実施した結果によっ

て得られた成果のことを指し、このアウトカムが社会に及ぼす影響のことを「インパクト」と一般的に呼ぶ（山谷 2012：17）。プログラム評価におけるアウトカム評価もまた、基本的にはこの「インパクト」を測定するために行われるものだと言って差支えない。

では、これらのアウトカムとインパクトはどのようにして把握されるのであろうか。一般的に言って、対象とするアウトカムが中長期的になればなるほど、その把握は難しくなる。なぜなら、それだけ政策以外からの外部影響を受ける可能性が高くなるからである。したがって、厳密に政策のインパクトを測定するには工夫が必要になる。そこで登場するのが RCT である（龍・佐々木 2004：52-58）。これこそが「科学志向型 EBPM」に他ならない。

続いて「効率性」の議論であるが、これはプログラム評価の中では最後に検討されるべきものだとされている。なぜなら、最初から効率性を考慮に入れてしまうと、政策の有効性が損なわれるおそれがあるためである（南島 2018：206）。効率性の評価に関しては、費用対効果の観点から、経済学のディシプリンに基づいた議論がある（長峯 2014）。費用便益分析をはじめとした分析手法は、政策の合理化を目指す運動の初期から大きな影響力を誇っており、今後もより洗練されることが望まれている。もっとも、EBPM の観点から言えば、効率性は重要な指標ではあるものの、「有効性」に比べればその重要度は下がる。この点の区別は実務的にも難しいため、混同されやすい。

以上の議論を踏まえると、「科学志向型 EBPM」は、プログラム評価で言うところの「アウトカム評価」と「インパクト評価」に類するものであると言える。今日の EBPM の隆盛は、プログラム評価におけるアウトカム評価とインパクト評価に関して、主として経済学の提供する知見が飛躍的に進歩したことによる。

しかしながら、たとえ関連する政策的な知識の蓄積が進んだとしても、政策を検証する取組みを実装するには、現実の制度に組み込むことを考慮しなければならない。ここまで概観してきた行政事業レビューの内実を踏まえた時、そこには「科学志向型 EBPM」との間に明らかな齟齬があるのが明らかなのである。以下では、行政事業レビューの活用が、「日本型 EBPM」に及ぼした影響を明らかにした上で、その課題を論じる。

6. 「日本型 EBPM」としての行政事業レビュー

ここまでの検討で明らかになったのは、日本独自の政策評価の取組みである行政事業レビューについては、EBPM が標榜する、厳密な政策の因果関係の同定を行うような機能を備えていないということである。

日本における EBPM の展開を、「日本型 EBPM」とするならば、そこにどのような特徴を見出すことができるだろうか。

表 1 は、EBPM をそれぞれ、「実用志向／科学志向」と、「制度／手法」で簡単に類型化したものである。先に述べたように、行政事業レビューを基盤とした EBPM の実践は、基本的に「実用志向」に類するものだと解釈できる。

「EBPM 第三の矢」として行政事業レビューが掲げられた経緯については、元々は 2013 年から議論が開始された統計改革が深く関連している（杉谷 2020a）。統計改革を主導した、経済財政諮問会議の場において、EBPM を具体的に推進する手法として行政事業レビューに言及されたのが発端である。

表 1. EBPM の類型と手法・制度

制度・手法／志向性の違い	実用志向	科学志向
制度	行政事業レビュー	統計改革
手法	業績測定 ロジックモデル	RCTs の実施や分析 高度な統計解析

（出所）筆者作成

この流れを受けて 2017 年に作成された『統計改革推進会議最終取りまとめ』においては、統計等のデータを活用して現状を把握し、政策効果の予測や測定を行うことが EBPM であると記されている（統計改革推進会議 2017：3）。同計画ではあわせて、行政事業レビューにおいても統計等のデータを利用することが明記されている（同上：7）。

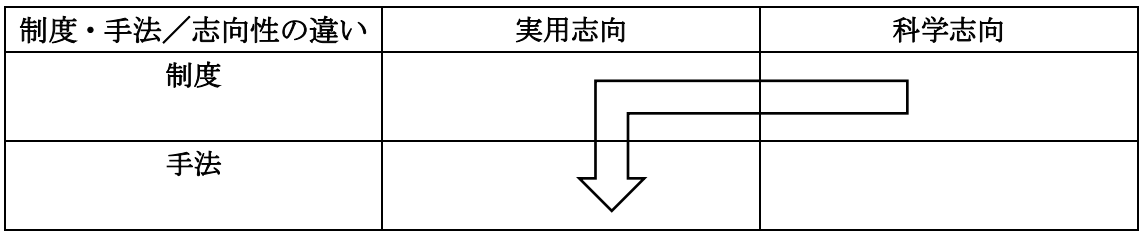

図 1. EBPM の類型と日本における実装の展開

（出所）筆者作成

要するに、出発点においては「科学志向×制度」に属していた EBPM の在り方が、実装するにあたって、実用志向的な手法たる行政事業レビューを採用したということである。もちろんこのことは、行政事業レビュー以外の手法で試みられている「第一の矢」と「第二の矢」においては全面的に当てはまるものではない。しかしながら、それらにおいてもまた、ロジックモデルや業績測定といった、実用志向的な手法が採用されていることを鑑みれば、「日本型 EBPM」全体の特色と捉えることも可能である（杉谷 2021a）。

また、行政事業レビューと統計改革の関係が不明確な点については、元来、統計改革が GDP 統計の改善に関心が集中しており、政策そのものとの繋がりについて、十分に注意が払われてこなかったことや、ロジックモデルの作成に重点が置かれてしまったこと等がその原因であると指摘できる（小林 2020：44-45）。

総じて言えば、「日本型 EBPM」は、その実装にあたって、行政事業レビューにおけるロジックモデルの活用に代表されるように、「科学志向」を掲げつつも、「実用志向」の手法を用いたものになったのである。しかし、この状況をもってして、日本における EBPM が模範的な米英と異なり、ロジックモデルの活用に代表されるような、安易な手法をとったこと

を論難するのは、生産的な態度とは言えない。なぜなら、先にも述べたように、EBPM の推進にあたっては、国ごとの制度や文化、ひいては政治体制も影響を及ぼすからである（杉谷 2020b）。

問題なのは、「日本型 EBPM」の展開において、上述したような行政事業レビュー導入の経緯や、その機能の性質についての吟味が十分になされていないことである。日本における EBPM 導入の立役者的な存在である研究者による回顧的な論考においても、その検討がなされた形跡はない（三輪 2020）。今後とも、上述したような行政事業レビューの特性を踏まえた上で、EBPM の実態を観察していく必要があろう（杉谷 2021b）。

7. 結論

本論文は、日本における EBPM の取組みを「日本型 EBPM」と捉え、その特徴的な取組みたる行政事業レビューについて概観し、EBPM との関係を整理した。その結果、以下のことが明らかになった。

第一に、行政事業レビューにおいては、EBPM が注目する事業の有効性を精緻に同定することが困難だということである。これは、行政事業レビューが、事業の効率性を追求する事業仕分けをその前身にもつことが関係していることも、本論文ではあわせて指摘した。

第二に、EBPM の実践にあたって、行政事業レビューについての十分な吟味に基づいた整理がなされたとは言い難いことである。この背景には、行政事業レビューがそもそも、評価論においていかなる位置づけを与えられるかが不明確なことと、EBPM 推進にあたって、政策評価に関する先行研究や先駆的な実践が十分に踏まえられていないことがある。

第三に、「日本型 EBPM」は、統計改革という「科学志向型」に類する制度改革から開始したにもかかわらず、実装段階において「実用志向型」に変貌したことにその特徴が挙げられる。これは EBPM の本旨であるところの「有効性」の同定という観点からすれば問題含みの経緯だとも解せるが、そのことによって、様々な事業を対象とすることができるようになったというメリットも見出せる。

概して、行政事業レビューの活用を特徴とする「日本型 EBPM」は、実用志向型の EBPM に類する取組みが主となっていると言える。繰り返しになるが、だからと言って日本における EBPM が後進的であると主張することは生産的ではない。むしろ、そこで用いられている制度や分析ツールの特性を理解し、それが EBPM の観点からどのように位置づけられるかを考察するべきである。

【参考文献】

(日本語)

足立幸男・杉谷和哉（2020）「新型コロナ感染症（COVID-19）が公共政策学に突き付けているもの：専門性とリーダーシップを中心に」、『公共政策研究』第 20 巻、76-86 頁。

新井誠一（2010）「政策評価機能の抜本的強化ストリーム：『事業仕分け』から『行政評価等プログラム』の決定・具体化へ」、『季刊行政管理研究』、第 131 号、43-55 頁。

枝野幸男（2010）『事業仕分けの力』、集英社。

大迫丈志（2012）「事業仕分けと行政事業レビュー：意義と課題」、『調査と情報』、757 号、1-12 頁。

大屋雄裕（2019）「EBPM から PDCA へ：その試行から読み取るべきもの」、『CUC view & vision』、48 号、20-24 頁。
小野達也（2018）「エビデンス・ベースドな業績測定に向けて」、『経済系』、275 号、6-25 頁。
行政刷新会議（2009）『事業仕分けの対象となる事業・組織等』。
行政刷新会議ワーキンググループ（2009）『政策評価、行政評価・監視』。
窪田好男（2005）『日本型政策評価としての事務事業評価』、日本評論社。
窪田好男（2010）「公共政策学・政策評価論・日本型政策評価」、山谷清志編『公共部門の評価と管理』、晃洋書房、166-188 頁。
窪田好男（2016）「政策評価と民意」、『公共政策研究』第 16 巻、46-58 頁。
窪田好男（2020）「自治体評価に参加する市民・参加しない市民 ： 参加型評価のために無作為抽出された市民を対象とするアンケートの結果から」、『福祉社会研究』、第 20 巻、67-79 頁。
小林庸平（2020）「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 2 号、33-48 頁。
佐々木亮（2010）『評価論理：評価学の基礎』、多賀出版。
杉谷和哉（2020a）「統計改革の展開と課題：2009 年と 2018 年の統計法改正の過程と論点をめぐって」、『政策情報学会誌』第 14 巻、1 号、5–18 頁。
杉谷和哉（2020b）「EBPM の二つの側面：米英の比較を通じた日本への示唆」、『人間・環境学』第 29 号、121-134 頁。
杉谷和哉（2021a）「日本における『エビデンスに基づく政策形成』の取組み :『EBPM 三本の矢』を中心に」、『社会システム研究』、24 号、87-108 頁。
杉谷和哉（2021b）「行政事業レビューにおける EBPM の実践についての考察」、『日本評価研究』、第 21 巻 1 号、近刊。
高木麻美・三浦雅央（2013）「民主党による行財政改革：事業仕分け/行政事業レビューは何をもたらしたか」、『季刊政策・経営研究』、1 号、42-52 頁。
統計改革推進会議（2017）『統計改革推進会議最終取りまとめ』。
長峯純一（2014）『費用対効果』、ミネルヴァ書房。
南島和久（2011）「府省における政策評価と行政事業レビュー-：政策管理・評価基準・評価階層」、『会計検査研究』、43 号、57-71 頁。
南島和久（2018）「評価」、石橋章市朗・佐野亘・土山希美枝・南島和久編『公共政策学』、ミネルヴァ書房、185-209 頁。
南島和久（2020）『政策評価の行政学：制度運用の理論と分析』、晃洋書房。
西山慶司（2019）『公共サービスの外部化と「独立行政法人」制度』、晃洋書房。
三輪芳朗（2020）「日本政府の EBPM 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］『EBPM 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 1 号、55-122 頁。
六十里繁（2012）「府省における政策決定過程の変革：政策評価･事業仕分け･提言型政策仕分け･行政事業レビューを中心に」、『CUC view & vision』、34 巻、52-56 頁。

安田節之（2011）『プログラム評価：対人・コミュニティ援助の質を高めるために』、新曜社。
山口二郎（2010）『ポピュリズムへの反撃：現代民主主義復活の条件』、角川書店。
山谷清志（2012）『政策評価』、ミネルヴァ書房。
龍慶昭・佐々木亮（2004）『増補改訂版 「政策評価」の理論と技法』多賀出版。

（英語）
Frechtling, J.A (2007) *Logic Modeling Methods in Program Evaluation*, Jossey-Bass.
Smith, K and Haux, T (2017) "Evidence-Based Policy-Making (EBPM)", Greve, B edit, *Handbook of Social Policy Evaluation*, Edward Elgar Publishing, pp.141-160.
McDavid, J.C and Huse, I and Hawthron, L (2019) *Program Evaluation and Performance Measurement: An Introduction to Practice third edition,* SAGE Publication.