

政策評価とEBPMをどう連動させるか?¹ —基本的な考え方と実践例—

三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社 経済政策部 主任研究員
小林 庸平

1 はじめに

EBPMとはEvidence-Based Policy Makingの略で、「エビデンスに基づく政策形成」などと訳されるが、「EBPM」という言葉自体はかなり浸透してきた。その一方で、何をしたらよいのかわからないといった意見や、既存の政策評価に屋上屋を架すようなものだと理解されることも多い。

そこで本稿では、エビデンスとは何か、EBPMと今までの政策立案は何が違うのかを整理したうえで、政策評価とどのように連動させるべきなのか、実践例を交えながら私論を述べる。政策評価制度とEBPMは、その目指すところには共通点が多いが、どこに結節点があり、どのように連動させれば行政の改善につながるのかを議論する。

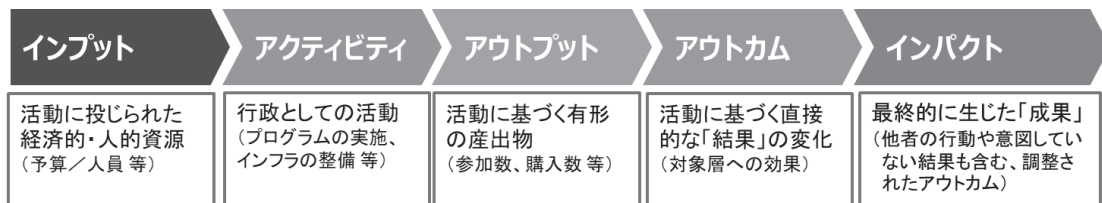
2 エビデンスとは何か？ なぜ重要なのか？

2.1 ロジックモデルとは何か

エビデンスの議論を始める前に、ロジックモデルについて整理したい。

ロジックモデルとは、政策の成果に至るロジック(論理)を図式(モデル)で示したものである。政策立案においては、その構成要素のつながりを以下のように示すことができる。予算や人員といった経済的・人的資源(インプット)が、行政の施策や事業(アクティビティ)に投じられた結果、どれくらいの人や量に届き(アウトプット)、直接的にどんな「結果」の変化があったのか(アウトカム)。そして事業・取組の真の「成果」(インパクト)と

図表1 ロジックモデルとは何か



(出所)三菱UFJリサーチ&コンサルティング(2019)「データを重視した政策形成推進検討業務委託報告書」(横浜市委託調査)

して何が生み出されたのか。これらの構成要素の関係性を論理的に図式化したものがロジックモデルある。

2.2 エビデンスとは何か

EBPMにおけるエビデンスとは、「政策の因果効果(政策によって生み出された真の効果)を表すもの」のことである。しかしながらより広義には、「政策課題の現状把握のための情報(ファクトや分析結果)」を含むものもエビデンスと呼ばれる。

「放課後学習支援プログラム」を例に、ロジックモデルと照らし合わせて考えてみると図表2のように整理できる。プログラムに要する予算や人員がインプット、プログラム自体がアクティビティ、プログラムへの参加者数がアウトプット、その参加した子どもたちの学力がどのくらい上がったのか、或いは進学率がどのくらい上がったのか、などがアウトカムとなる。中長期的には、そうした子どもたちの所得が増加し、社会の支え手になってくれるのであれば、それがインパクトとなる。

一方で、広義のエビデンスには、そもそも子どもがどのくらいいるのか、子どもの学力はどのような状況になっているのか、塾に通っている子どもの割合はどのくらいなのか、といった基礎的な

情報も含まれる。これらは、広義のエビデンスに含まれる「ファクト」や「データ」と言い換えられるが、ファクトやデータも政策立案にとっては重要である。ファクトやデータは、政策の必要性を示す根拠となる。例えば、子どもたちの学力が下がってしまっているとか、経済的に厳しい状況に置かれている子どもとそうでない子どもの学力格差が拡大しているというのは重要なファクトであり、政策介入の必要性を裏付けるための材料となる。

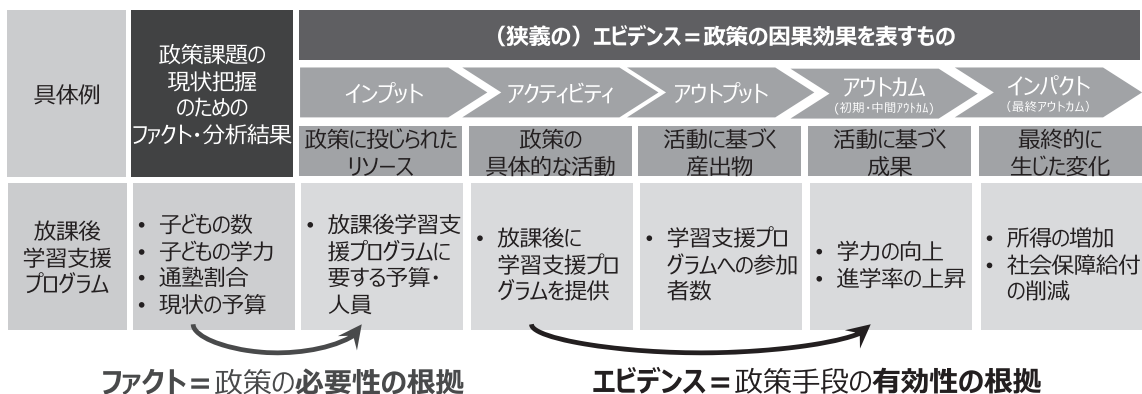
EBPMにおいては、実際に行った活動とアウトカムの間の因果関係がエビデンスと呼ばれる。つまり、放課後学習支援プログラムを実施したときに、学力の向上や進学率がどの程度変化するかを示したものがエビデンスである。エビデンスは政策の有効性を示す根拠となる。

2.3 なぜエビデンスが重要なのか：途上国支援からの経験

それではなぜエビデンスが重要なのか。途上国支援の例から考えてみたい。

途上国では、子どもたちがきちんと学校に通ってくれないことが課題となっている。学校に通えば、中長期的には所得が増えたり、自立した生活を営める可能性が高まるため、教育を受けること

図表2 エビデンスとは何か



(出所)三菱UFJリサーチ&コンサルティング(2016)「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～」『MURC政策研究レポート』より作成

は非常に重要である。

それでは子どもたちを学校に通わせるためにはどうすればよいか。例えば、教師の数を増やして学校の質を上げる。給食を確保して、それを通学のインセンティブにする。制服を支給する。奨学金を出す。様々なアイデアが出されたものの、どれが本当に有効な施策なのかわからないまま、時間だけが過ぎて行った。

そこで、効果を検証してみようと立ち上がった経済学者がいる。100ドルの費用で、学校教育期間を何年延ばせるのかを検証した。その結果を示したものが図表3である。

出されたアイデアはすべてプラスの効果を持っていた。つまり、論理的に正しかった政策は、実際にもプラスの効果があった。ただし、各プログラムの費用対効果には大きな差があった。

例えば、途上国は伝染病によってお腹を壊し

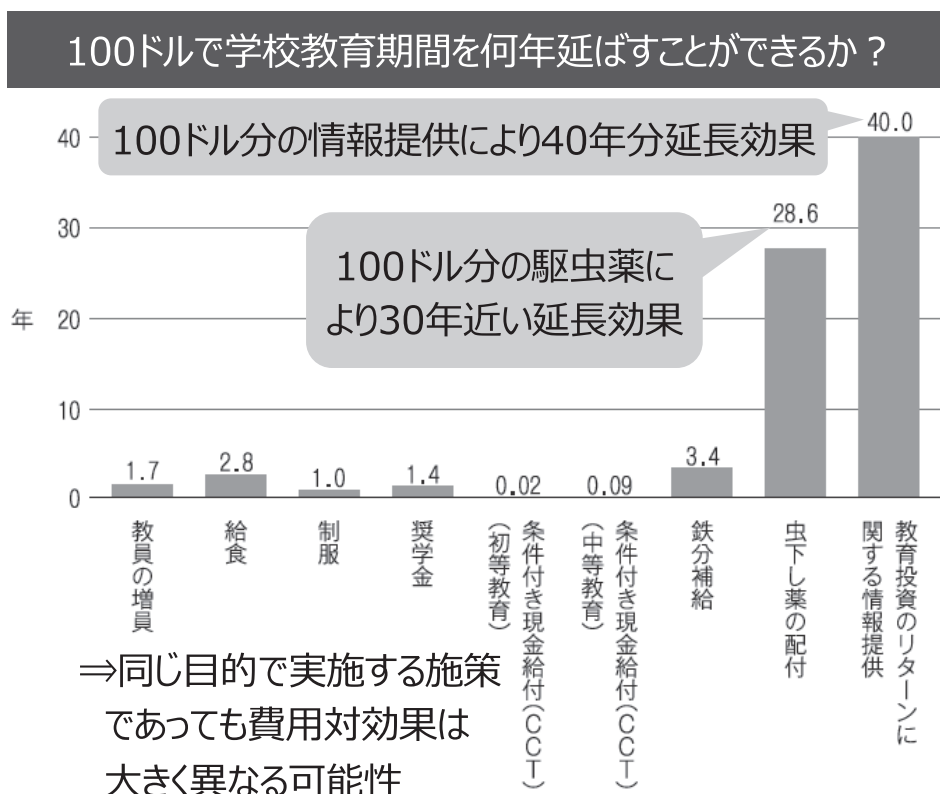
てしまう子どもが多く、それが理由で学校に来られない子どもが多い。そこで「虫下し薬の配付」を行ったところ、100ドルの費用で30年近い延長効果があることがわかった。また「教育投資のリターンに関する情報提供」という施策は、100ドル分の情報提供に対し40年分の延長効果があることがわかった。

つまり、同じ目的であっても、施策により費用対効果が違って来る可能性があるということであり、エビデンスを有効活用すれば、より有効性の高い政策を選び取ることができるということである。

こうしたことから、エビデンスを政策立案や評価の場面でうまく活用していくことが重要であると認識され、日本のみならず、世界中の様々な国でこうした概念が政策の中に少しずつ取り入れられてきている。

図表3 なぜエビデンスが重要なのか：途上国支援からの経験

(開発政策の例：学校教育期間の延長)



(出所) Esther Duflo, Social Experiments to fight poverty, TED

3 政策の因果効果をどう明らかにするか

3.1 因果効果を明らかにすることの難しさ

ここまで述べてきたように、エビデンスは有効な政策を特定するための重要な根拠となる。しかしながら、エビデンスを得ることは難しいことも明らかになってきている。

例えば、奨学金を支給することによって子どもたちの大学等進学率を高めたいという政策を

考えてみよう(図表4)。奨学金を支給することによって進学率が上がるのか、図表4の①の矢印が示す因果関係が本当にあるのかどうか、ということがその政策を行うかどうかの決定に重要なポイントとなる。では、奨学金が進学率を上げるかどうか、どのような分析を行えば明らかになるだろうか。

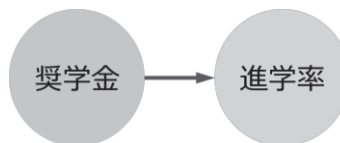
例えば、奨学金を支給されている子どもと支給されていない子ども、それぞれの進学率を調べてみたところ、支給されている子どもは70%、支給

図表4 奨学金を支給することによって進学率が上がるのか

	奨学金受給者	奨学金非受給者	差分
進学率	70%	40%	30%

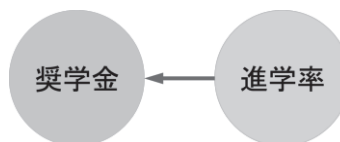
①因果関係？

(奨学金によって進学率が上昇した？)



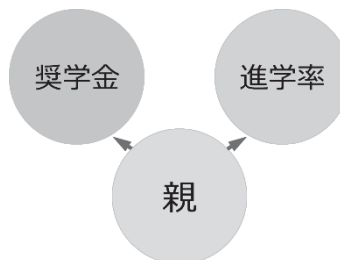
②逆の因果関係

(進学率が上がりそうな子どもに優先的に奨学金を支給しただけでは？)



③第3の要因

(親が熱心だっただけでは？)



(出所)小林庸平(2019)「エビデンスに基づく政策形成の考え方と本書のエッセンス」(エステル・デュフロ、レイチェル・グレナスター、マイケル・クレーマー著『政策評価のための因果関係の見つけ方』所収)より作成

されていない子どもが40%だったとき、その差分の30%が奨学金の効果だと言いたくなるだろう。しかし結論から言うと、そこまで単純ではない。

奨学金の支給が進学率を高めるわけではなく、進学率が奨学金を決定しているという可能性があるかもしれない(図表4の②)。奨学金というのは、学業成績の優れた子どもに優先的給付がされるということがよくある。つまり、進学率の高そうな子どもに奨学金を支給しているだけだとすると、奨学金を支給されているから進学率が上がっているのかどうか分からない。この場合、因果関係が逆転してしまっているの、幾ら奨学金を支給しても、進学率は上がらないという帰結になる。

さらに、第3の要因が影響を与えている可能性もあるかもしれない(図表4の③)。教育熱心な親が、教育に関するさまざまな情報を収集する中で、奨学金に関する情報もいち早く入手していたり、子どもの学習サポートをしていたりする可能性が高い。奨学金と進学率の間に相関関係があったとしても、実はその相関関係は、第3の要因である親というものを通じて発生している場合、進学率を高めたいのであれば、親もしくは家庭環境を改善する方が、効果があるかもしれない。このような第3の要因もあるとすると、やはり政策の効果がなかなか見えてこない。

このように、エビデンスは簡単にはわからないものであり、故にEBPMは簡単ではないということも一つの重要な教訓である。

3.2 施策効果測定の実証的方法 —ランダム化比較試験(RCT)とは

しかしここで諦める必要はない。エビデンスを明らかにすることは確かに難しいが、解決策もある。近年、学術研究や政策立案の現場で使われるようになってきているのが、「ランダム化比較試験」(RCT)と呼ばれる手法である。ランダム化比

較試験とは、被験者(政策対象者)を処置群(介入対象)と対照群(非介入対象)にランダムに振り分けて政策介入の効果を測定する手法である(図表5)。

例えば、奨学金を受ける可能性のある子どもが100人いたとする。その100人の子どもをランダムに奨学金を受けるグループ(処置群)と、奨学金を受けないグループ(対照群)に振り分ける。両グループはランダムに振り分けられているため、所得や家庭環境、もともとの学力といった子どもたちの属性は平均的にはほとんど同じになる。その結果、処置群の進学率の方が高いのであれば、それはほぼ間違いなく奨学金の効果であるといえる。

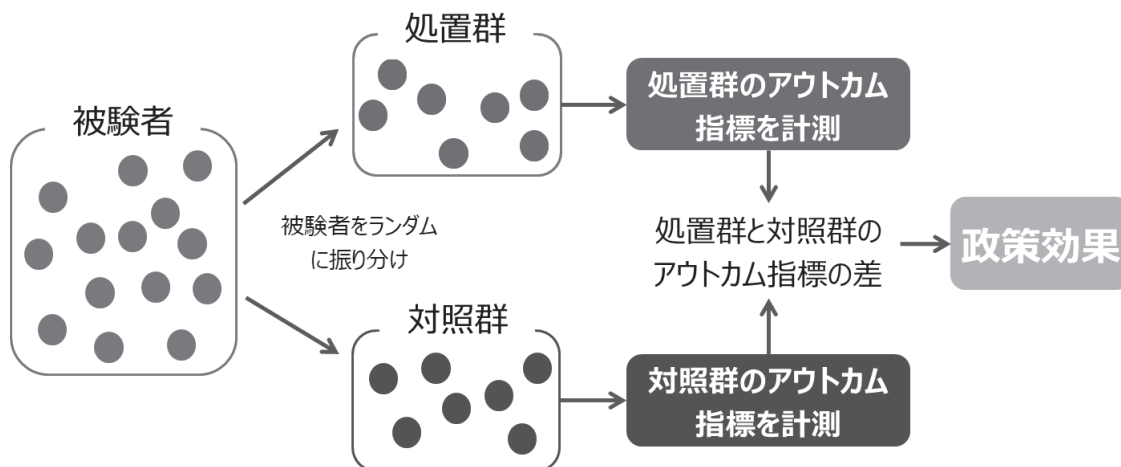
こうしたランダム化比較試験は、行政の場面で行えることはそれほど多くはない。因果関係というものはなかなか人間にはわからない、ある意味神様にしかわからないようなものであるが、ある条件を整えば、こうした因果関係に迫れる可能性がある。

3.3 因果効果を明らかにするための条件

現実社会では、ランダム化比較試験ができないケースも多い。しかしながら、ランダム化比較試験が実施できないケースであっても、一定の条件が成り立てば政策の因果関係を明らかにすることができる。その条件を整理したものが図表6だ。

観察可能な要素とは、年齢、性別、職業、学歴といったデータとして捉えることができる要素のことであり、「観察可能な要素が同じ場合、政策対象者になるかどうかとアウトカムは無関係になる」というのは、「観察可能な要素が同じであれば、政策対象者になるかどうかはランダムに決まる」ことを意味している。例えば、40歳の男性であれば政策を受けるかどうかはあたかもサイコロを振ったかのように決まる状況であれば、政策の因果効果がわかるということだ。これは言い換え

図表5 ランダム化比較試験(RCT)とは



(出所)小林庸平(2014)「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」『MURC政策研究レポート』

ると、「政策対象者になるかどうかは、観察不可能な要因や自己選択の影響を受けない」ということになる。

先程の奨学金の例で考えると、子どもたちの年齢や家庭の年収といった観察可能な要素のみで奨学金の受給が決まるのであれば政策の因果効果はわかるが、子供のやる気、親のやる気というような目に見えないもので政策を受けるかどうかが決まってしまう場合は、政策の因果効果がわからなくなってしまう。

こうした条件は、成り立たないケースが非常に多い。以下に例を三つ挙げる。

一つ目の例として、大学進学を促進が賃金の上昇に寄与するのかを検証したいとする。しかし、大学に行くかどうかは、その人の意欲や性格といった観察不可能な要因に左右される可能性が高い。つまり先ほど述べたような状況は成り立たない可能性が高く、これでは大学進学の効果はわからない。

二つ目の例として、裁量労働制の導入が残業時間を増やすかどうかを検証したいとする。このケースでも、裁量労働制が適用される職種に就きたいかどうかは、パーソナリティや仕事に対する

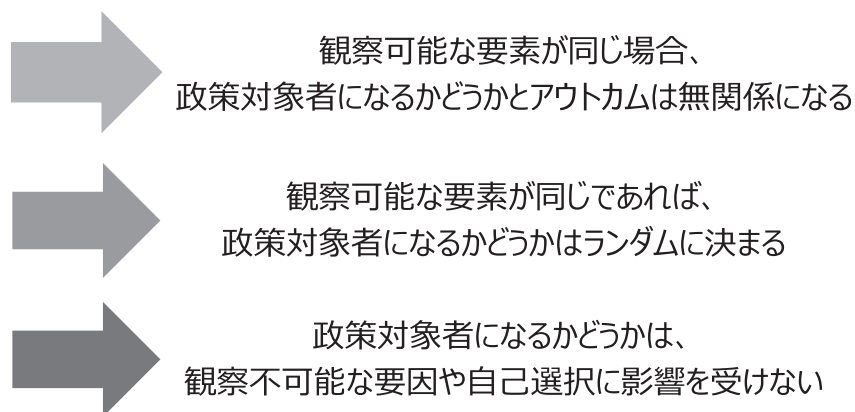
価値観といった観察不可能な要素に左右される可能性が高く、やはり因果関係はわからない。

三つ目は、中小企業の海外展開によって生産性が上がるかどうか確認したいとする。企業が海外展開するかどうかは、経営者の考え方や国際感覚、或いはその企業の製品特性などによって全く変わってくる可能性がある。そもそも海外展開をしている中小企業としていない中小企業とではまったく違う中小企業である可能性が高い。つまりこのケースでも観察不可能な要因によって海外展開をしているかどうかが決まってくる可能性が高く、やはり因果関係はなかなかわからない。

ランダム化比較試験は、こういった課題を直接的にクリアする。つまり、大学に行くかどうかをランダムに振り分けられれば進学の効果はわかり、裁量労働になるかどうかをランダムに振り分けられればその効果がわかる。もちろんこれは理想であり、それができる場合だけではない。政策を実施しながら、因果効果を測定していくことはやはり容易ではない。

3.4 効果検証方法の2類型

図表6 因果関係を明らかにするための条件とは



以上を踏まえて、効果検証方法の2つのアプローチを整理したい。

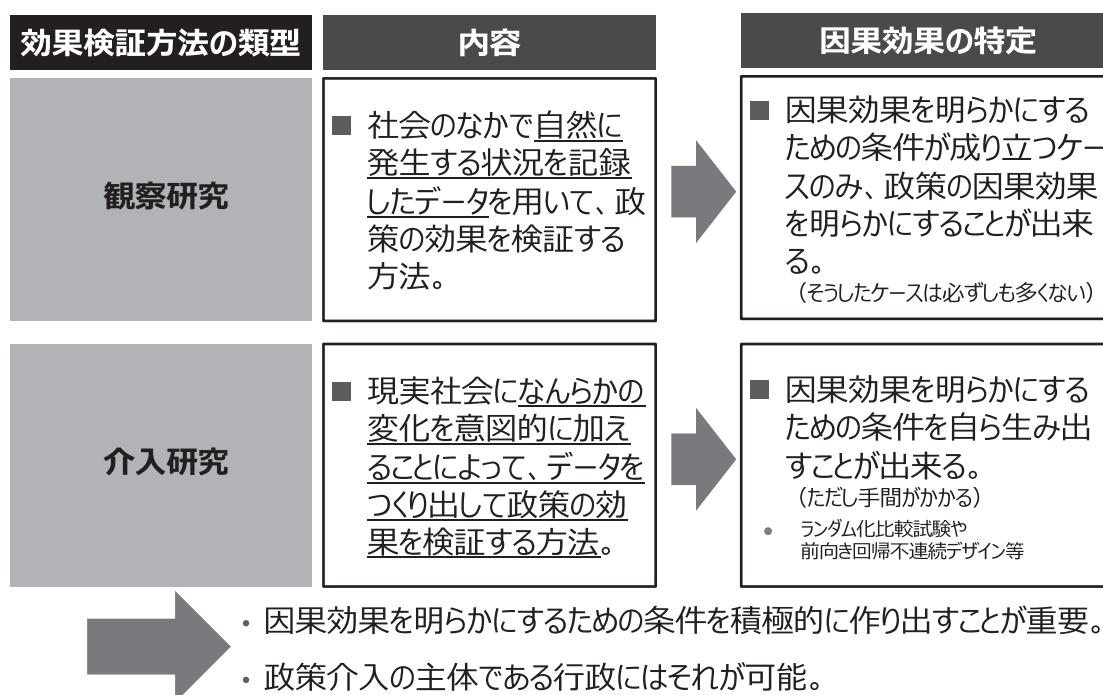
一つは、「観察研究」と呼ばれるものである。社会の中で自然に発生する状況を記録したデータを収集して分析する。先程挙げた三つの例はすべて観察研究だ。一つ目の例は、人々の大学の意思決定を観察しながら、その効果の検証を試みたものだといえる。二つ目の裁量労働制の例も、個人や企業の意思決定の結果として選ばれた裁量労働制の状況を使って効果を検証しようとするものであり、観察研究だ。

もう一つのアプローチは「介入研究」と呼ばれるものである。介入研究とは、社会に何らかの意図的な変化を加え、データをつくり出したうえで効果を検証する方法だ。ランダム化比較試験は「介入研究」である。つまり、意図的に分析しやすい状況をつくり出して効果を検証するのが介入研究である。

「観察研究」では、条件が成り立つケースのみ因果効果を明らかにすることが出来る。観察研究

「介入研究」では、条件が成り立つケースのみ因果効果を明らかにすることが出来る。観察研究

図表7 効果検証方法の2類型



は容易に実施できることが多いものの、因果関係を明らかにできないケースも多い。一方、「介入研究」というのは、効果が検証しやすいような状況を能動的につくり出す方法である。介入研究では効果検証はしやすいものの、手間がかかる。2つのアプローチにはトレードオフが存在する。

ここから2つのことが言える。一つは、もし因果関係を知りたいのであれば、それを明らかにできるような状況を意図的に作りだすことが重要である。もう一つは、行政は政策介入の主体であるため、そうした状況をつくり出しやすい立場にある。つまりエビデンスを自ら明らかにして、それを次の政策立案に生かしていける立場にある。

4 EBPMはこれまでの政策立案と何が違うのか？

ここまで、エビデンスとは何か、なぜ重要なのか、エビデンスをどのように知ることができるのかという三つの点を述べてきた。「EBPM」という

ところのエビデンス・ベースト、「EB」までの議論だ。ここからは、「PM」、ポリシー・メイキングの議論を進めていきたい。

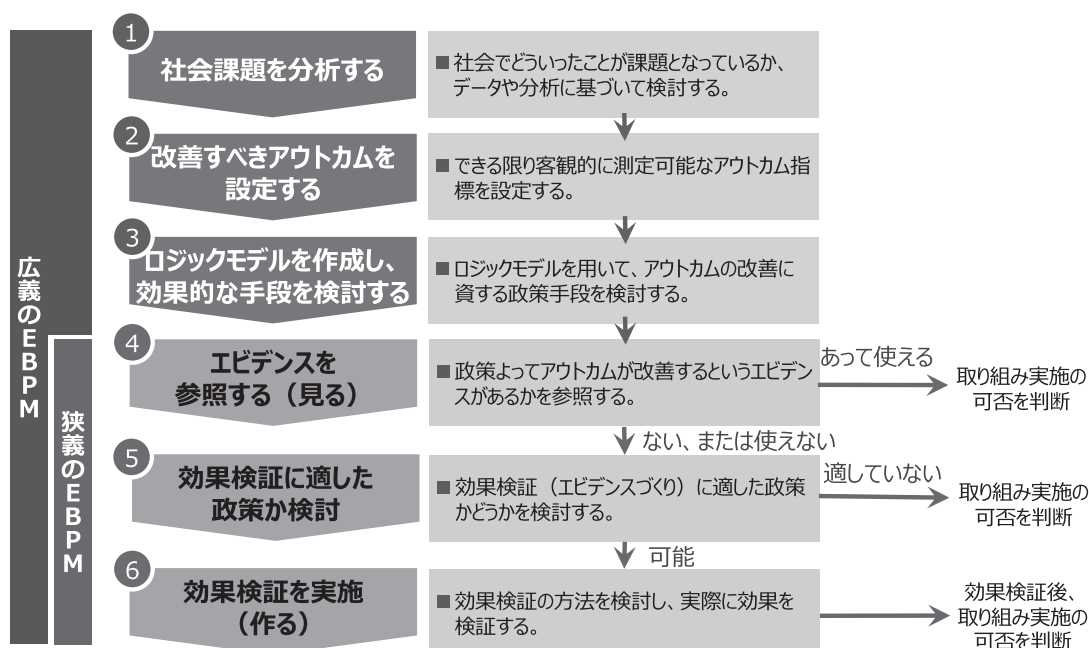
エビデンスを政策立案や政策権強化に使うとはどういうことか、今までの政策立案とどのような違いがあるのか。

4.1 EBPMの目的とステップ

図表8は、政策立案の典型的ステップを示したものである。

政策とは社会課題を解決するための手段であり、課題があって初めて政策の必要性が生まれる。つまり政策立案では、「どんな課題が起きているのか」の分析がはじめになされる(図表8の①)。次に、どのような状態になっていなければならないのか、あるべきゴール、アウトカムを設定する(図表8の②)。その次に、ゴールを達成するために、どんな政策手段が望ましいかを考える。例えばここでロジックモデルを作成してもよい(図表8の③)。この①～③のステップは、今まで

図表8 EBPMの目的とステップ



(出所)小林庸平(2018)「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」(日本評価学会第19回全国大会報告スライド)

の政策立案と全く変わらないだろう。

EBPMと今までの政策立案を分けるポイントは④以降のステップである。EBPMでは、③で政策手段を考えたあと、エビデンスを参照するステップが入る(図表8の④)。検討したロジックモデルや政策手段はあくまでも仮説であるため、既存のエビデンスを参照する。検討している政策が裏付けられているのであれば、その政策を実施すれば良く、EBPMはこれで終了である。ただ、社会も課題も変化は目まぐるしく、今実行しようとしている政策にエビデンスがないというケースは往々にしてある。その時に考えなければならないのは、エビデンスを明らかにすることの必要性を検討するということである(図表8の⑤)。もしもエビデンスを明らかにしたほうが良いのであれば、効果検証を実施することになる(図表8の⑥)。もちろん、予算や時間が限られているなかで、わざわざ効果検証しないという選択も当然あり得る。

以上から、今までの政策立案とEBPMの違いは、エビデンスを参照するプロセスと、必要であれば効果を検証するプロセスがあるかどうかである。

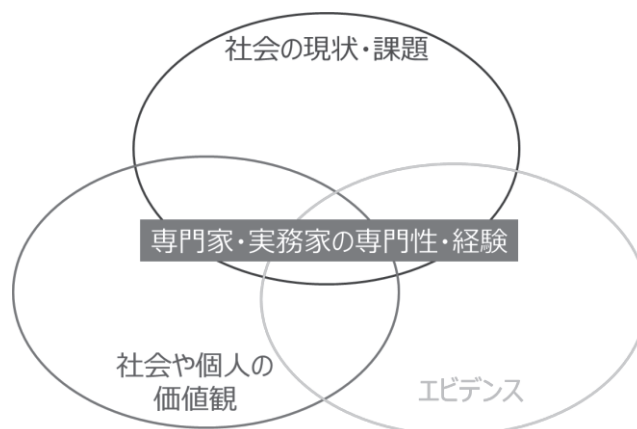
4.2 EBPMの本質はEvidence-Informed Policy Making

「エビデンスに基づく政策形成」というと、エビデンスを政策立案の絶対基準にする考え方だと捉えられてしまうことがあるが、EBPMはその時点で最も信頼できるエビデンスを最大限活用して政策的な意思決定を行うことであり、エビデンス至上主義ではない点に留意が必要である。

政策立案で考慮すべき要素はいくつもある。例えば、社会の現状や課題、社会や個人の価値観、専門家や実務家の専門性や経験も、政策立案においては引き続き重要な要素である。こうした要素に加えて、エビデンスも政策の判断材料に加えようというのがEBPMだ。つまりEBPMの本質は、Evidence-Informed Policy Making、つまり、エビデンスを知識、情報として理解したうえで政策立案を行うことである。

例えば、重篤な病気になり、ある薬を使えば2割の確率で治るが、8割の確率で副作用に苦しむ、しかし、何もしなければほぼ間違いなく命を失うという状況だったとき、この薬を使うかどうか。この薬のエビデンスはあるが、使うかどうかは個人の判断になる。少しでも生きられる可能性にかけたいという人もいれば、余命を家族と幸せ

図表9 EBPMの本質はEvidence-Informed Policy Making



(出所) Hayes, Devereaux, and Guyatt (2002) "Clinical Expertise in the area of evidence-based medicine and patient choice" を参考に作成。

に暮らすために使いたいという人もいる。このように、社会や個人の価値観は、エビデンスをどう使うかというところに影響してくる。

政策を、エビデンスがあるからやる、ないからやらないと判断するのではなく、あくまでもエビデンスを一つの道具と考えるのがEBPMに対する正しい向き合い方である。

5 政策評価制度の概要とEBPMの結節点

以上でEBPMの基本的な考え方を整理したが、本節ではEBPMと政策評価をどのように結節し、連動させていけばよいのかを考える。

5.1 政策評価制度とEBPMの目的

政策評価とEBPMの目的を整理したものが図表10である。

政策評価の目的は、各府省が、自らその政策の効果を把握・分析し、評価を行うことにより、次の企画立案や実施に役立てるものであり、

PDCAという政策のマネジメント・サイクルの働きとして考えることできる。つまり、PDCAのマネジメント・サイクルを回していく中で分析評価を行い、次に向けてよりよい政策立案を行うための道具が、政策評価制度だと謳われている。

一方EBPMの目的は、現時点で利用可能な最良のエビデンス(best available evidence)を活用し、また必要に応じてエビデンスを明らかにすること、つまり効果を検証することを通じて、政策的な意思決定に活用すること、と定義できる。

つまり、政策評価もEBPMもよりよい政策立案を行うためのものであり、重なる部分が多いと言える。きちんとした分析やエビデンス、評価に基づいて政策の質を改善していくことが両者の目的であり、思想に違いはない。

5.2 政策評価の3つの観点とEBPM

政策評価には、三つの観点があると言われている。

一つ目は、必要性である。その政策が本当に社会にとって必要なのか、行政が行う必要はあるの

図表10 政策評価制度とEBPMの目的

政策評価制度の目的

- 各府省が、自らその政策の効果を把握・分析し、評価を行うことにより、次の企画立案や実施に役立てるもの。
- 政策評価の機能は、PDCAという政策のマネジメント・サイクルの働きとして考えることができる。

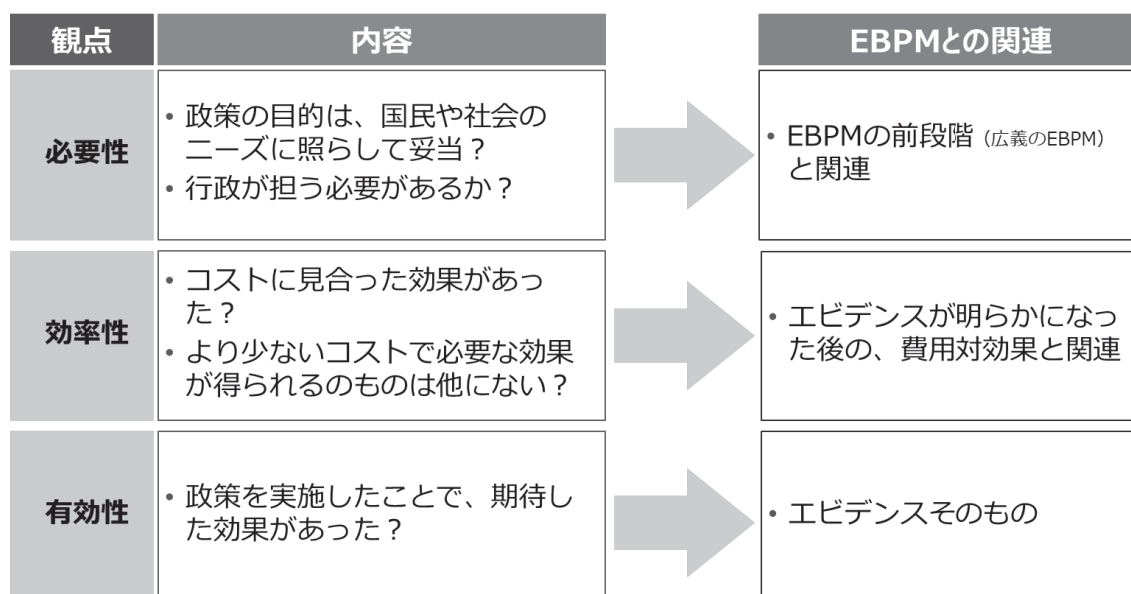
(出所) 総務省 (2021) 「国の政策評価制度の基本と実践 (令和3年度政策評価に関する統一研修)」より作成

重なる部分が多い

EBPMの目的

- 利用可能な最良のエビデンス (best available evidence) を活用し、また必要に応じてエビデンスを明らかにすることを通じて、政策的な意思決定に活用すること。

図表11 政策評価の3つの観点とEBPM



（出所）総務省(2021)「国の政策評価制度の基本と実践令和3年度政策評価に関する統一研修」より作成

かを検証するのが必要性である。これは図表 8 のEBPMのステップと紐づけると、EBPMの前段階(広義のEBPM)に相当する。

二つ目は、効率性である。コストに見合った効果が出ているのか、もっとよい政策はないかを考えることが効率性である。EBPMのステップで言えば、エビデンスが明らかになった後に、費用対効果を検証する段階が関連するだろう。先述の奨学金の例で考えれば、奨学金が進学率を上げることがわかったとして、その費用対効果を見たとき、本当に意味のある政策になっているかどうかを考えるのがEBPMの次のステップになる。

三つ目は、有効性である。政策を実施したことで期待した効果があったのかということであり、これはまさにエビデンスだ。政策評価制度とEBPMそれぞれの目的は重なっている部分が多いと述べたが、個別の観点で見ても同様のことが言える。

5.3 政策評価の三方式

次に、政策評価の方式について整理したい。

政策評価には三つの方式があるが、一つ目は、事業評価である。個々の事務事業に対して事前に、期待される政策効果があるかどうか、費用等を測定する方法だ。具体的には、義務づけ5分野と呼ばれる研究開発・公共事業・ODA・規制・租税特別措置といったものに対して行われる。

二つ目は、実績評価である。目標管理型の政策評価と言い換えてもよいが、定期的の実績を測定し、事前に定めた目標水準に到達しているかを確認する方法だ。

三つ目は、総合評価である。特定のテーマについて掘り下げて様々な角度から事後的に検証する方法だ。

5.4 実績評価(目標管理型評価)とEBPMにおける効果検証の違い

実績評価型の政策運営は、国や地方で幅広く行われおり、地方では行政評価と言われる。ただし実績評価とEBPMにおける効果検証は、狙いやアプローチが異なっている部分が多いため、注意が必要である。

図表12 政策評価の三方式

方式	対象	時点	目的・狙い	方法
事業評価	個々の事務事業が中心、施策も対象 (研究開発・公共事業・ODA・規制・租税特別措置等は義務付け5分野と呼ばれており、法令によって事前評価の実施が義務付けられている)	事前 (必要に応じ事後検証)	事務事業の採否、選択等に資する	あらかじめ期待される政策効果やそれらに要する費用等を推計・測定
実績評価 (目標管理型の政策評価)	各府省の主要な施策等 (500程度)	事後 (定期的継続的に実績測定、目標期間終了時)	政策の不断の見直しや改善に資する見地	あらかじめ政策効果に着目した達成すべき目標を設定し、目標の達成度合いについて評価
総合評価	特定のテーマ (政策 (狭義)、施策、事務事業の全てが対象)	事後 (政策決定から一定期間経過後に実施)	問題点を把握し、その原因を分析するなど総合的に評価	政策効果の発現状況をさまざまな角度から掘り下げて分析するなど総合的に評価

(出所)総務省(2021)「国の政策評価制度の基本と実践 令和3年度政策評価に関する統一研修」より作成

実績評価では、政策等の成果や効率を幅広く定期的に把握することが目的であり、重要なのは指標が結果として改善しているかどうかである。政策と成果の因果関係にはそれほどこだわらない。ある意味では非常に簡易化した政策評価だと言える。

例えば、観光客数の目標を設定し、そこに向かっていくか進捗評価するといったことが実績評価的アプローチである。この場合、目標が達成されれば、そこに政策がどのくらい寄与したかという因果関係はそれほど意識されない。

一方、EBPMにおける効果検証では、政策と成果の因果関係を明らかにすることが目的であるため、定期的に測定可能な指標にこだわる必要はない。その一方で、対照群のデータを収集することが精緻な検証のためには不可欠となる。

例えば、観光客数の目標があり、それが達成されたとして、それは政策が寄与したのか、それとも円安や周辺国・地域の発展といった外部要因によってなのかといったとき、後者の場合は政策効果と全く関係なくなってしまう。よって、

EBPMでは、政策の効果と外部要因をきちんと切り分けることが必要である。

また、必要なデータも異なる。EBPMでは、政策を行った場合と行っていない場合とを比較することによって効果を検証するため、政策を受けてない人のデータが必要になる。一方の実績評価では、政策を受けた人の満足度が改善した、業績が改善した、といったことが指標となる。

5.5 政策評価制度とEBPMの結節点

政策評価もEBPMも、政策の効果を把握・分析しながらより効果的な政策立案を行うことが目的であり、哲学的には重なりあう部分が多い。違いは、近年の分析手法の発展によって、今まで以上に因果関係に接近できるようになったことだ。

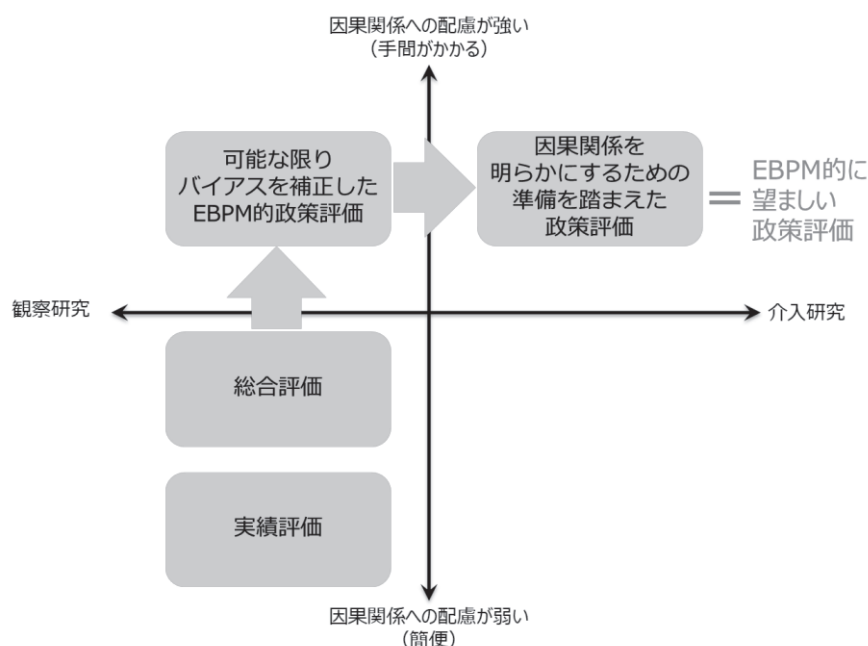
ただし前述のとおり、単純にデータを収集しただけで効果検証ができるケースは非常に稀であり、因果関係を明らかにするためには、事前に準備が必要である。政策評価制度の中にEBPM的要素を入れていくことによって、質をより高め

図表13 実績評価とEBPMにおける効果検証の比較

	実績評価 (目標管理型評価)	EBPMにおける効果検証
目的	政策・施策・事業等の成果や効率を定期的に測定すること。(因果関係には必ずしもこだわらない)	事業等と成果の因果関係を明らかにすること。
対象範囲	幅広い政策・施策・事業。	効果を検証したい事業等のみ。
タイミング (測定頻度)	定期的・継続的。	効果検証に必要十分なタイミングで把握できれば良い (必ずしも定期的・継続的である必要はない)
データ収集コスト	行政情報などを用いてできるだけ安価に取得できることが望ましい	評価が単発であればデータ収集に一定のコストを要しても問題ない
対照群 (政策の非対象者) のデータ	処置群 (政策対象者) のデータだけでも問題ない	精緻な因果関係を検証するためには対照群のデータは不可欠
評価の基準	事前に設定された目標水準に達したかどうか	政策が行われなかった場合 (対照群) と比較してどの程度指標が改善したか

(出所)小野達也(2018)「ロジックモデルを用いた評価指標の設定(平成29年度政策評価に関する統一研修(さいたま会場))」を参考に、小林庸平・池田貴昭(2021)「EBPM推進のカギとなる「KPI設定に関する誤解」の解消」(RIETIコラム)が作成

図表14 現行の政策評価(事後)とEBPM的政策評価の関係



いくことは可能であると思うが、事後的な評価だけでは、EBPM的な評価は難しい。政策評価にEBPM的要素を組み込むためには、立案・執行段階から評価を見据えた準備を行うことが不可欠である。つまり、PDCAのPの段階から、Cの段階を見据えた状態で計画し、実行することだ。

今述べた現行の政策評価とEBPM的政策評価の関係をマッピングしたものが図表14である。横軸は左に観察研究、右に介入研究を配している。縦軸は因果関係への配慮の強弱を示している。

既存の政策評価は実績評価が主流だが、実績評価は指標をモニタリングしながら進捗を確認

していく方法である。つまり簡便性が高い観察的な研究であり、因果関係にはそこまで強く迫っていない。一方で、総合評価は、そこからもう少し踏み込んであるが観察研究であることには変わりがなく、こちらも因果関係に迫り切れない部分がある。

それではこれらの政策評価をEBPMとどう連動させるべきか。実績評価は、簡便さがメリットであり、EBPM的要素を導入してしまうと、簡便性が失われてしまう。そのためこのまま政策マネジメントの道具立てとして活用していくのが望ましい。一方で、総合評価は特定のテーマを掘り下げて分析するものであるため、このなかにEBPM的評価を入れていくことは可能だと考えられる。

前述の例で、裁量労働制の人とそうでない人を比較しても裁量労働制の効果を明らかにすることは難しいが、裁量労働者と非裁量労働者のなかからなるべく似通った人を見つけて分析することは可能である。可能な限りバイアスを補正して因果関係に迫っていくことで、政策評価制度と

EBPMをつなげるファーストステップとなり得る(図表14 左上)。

また、政策立案の段階から評価を見据えた準備ができるのであれば、因果関係に接近できる可能性が高まる。こうした政策評価を増やせば、EBPMと政策評価を連動させるということが可能になってくる(図表14 右上)。

5.6 政策評価とEBPMをどう連動させるか：実務的側面

以上は政策評価とEBPMを概念的にどう連動させるかを議論したが、実務的には何をすればよいか。それを整理したものが図表15である。

一つ目は、実施を検討している政策の立案段階でエビデンスをできるだけ収集することである。

二つ目は、効果は不確かだが、明らかにしたい政策について、事前にモデル事業等による効果検証を行うことである。

三つ目は、アウトカムを測定し測定可能性を検討することである。データがない以上効果検証は難しく、可能な限りそれを測定できないかどうか

図表15 政策評価とEBPMをどう連動させるか：実務的側面

項目	内容
① 立案時に既存のエビデンスを参照する	<ul style="list-style-type: none"> 実施を検討している政策に期待された効果が見込まれるのか、既存のエビデンスを参照する。
② 効果が不確かな政策については、モデル事業等による効果検証を検討する	<ul style="list-style-type: none"> 効果が不確かで、実施した場合の影響の大きな政策については、モデル事業等による小規模な実施によって、効果検証ができないか検討する。
③ アウトカムを設定し、測定可能性を検討する	<ul style="list-style-type: none"> 因果効果を検証するためには、アウトカムが設定され、それが測定可能である必要がある。 本来的な趣旨を損なわない範囲で、測定可能性を検討する。
④ 対照群を設定し、データを収集する	<ul style="list-style-type: none"> 効果検証の際に、どういった対照群と比較して因果効果を検証するのかを検討し、データ収集計画を策定する。
⑤ 効果検証のための「仕込み」を検討する	<ul style="list-style-type: none"> 政策実施を妨げない範囲で、ランダム化を盛り込む等の仕込みが可能かどうか検討する。

を検討する必要があるということである。

四つ目は、政策の効果を明らかにしようとするとき、政策を受けている人と受けていない人を比較するが、受けていない人(対照群)を設定してデータを収集することである。対照群のデータが収集できないということは非常に多く、その場合は効果検証が難しくなる。

五つ目は、効果検証のための仕込みを検討することである。ランダム化比較試験を含め、効果検証のアイデアは様々あるが、効果検証しやすくするための条件を作り出すこと。行政官はそれをつくり出せる立場にある方が多いだろう。

5.7 政策評価とEBPMをどう連動させるか：制度的側面

最後に、政策評価の三方式とEBPMをどう連動させたらよいかを制度的側面から整理したものが図表16である。

事業評価の場合は、事前評価の段階でエビデンスを確認することが、事業評価をよりEBPM的に変えていくポイントの一つである。効果がよく

わからない場合は、モデル事業やパイロット事業において効果を検証し、スケールアップするかどうか検討する。

実績評価の場合は、あまりEBPMと連動させないほうがよいというのが私の考えである。実績評価は簡易的ツールであり、そこに手間のかかるEBPMを入れてしまうと、そのメリットである簡便さが失われてしまう。

総合評価の場合は、できるだけ因果関係に迫っていく工夫をすること。立案の段階から、効果検証のためのリサーチデザインを作成し、データを取得しておくことが重要である。

6 実践例：横浜市戸塚区における固定資産税の口座振替勧奨

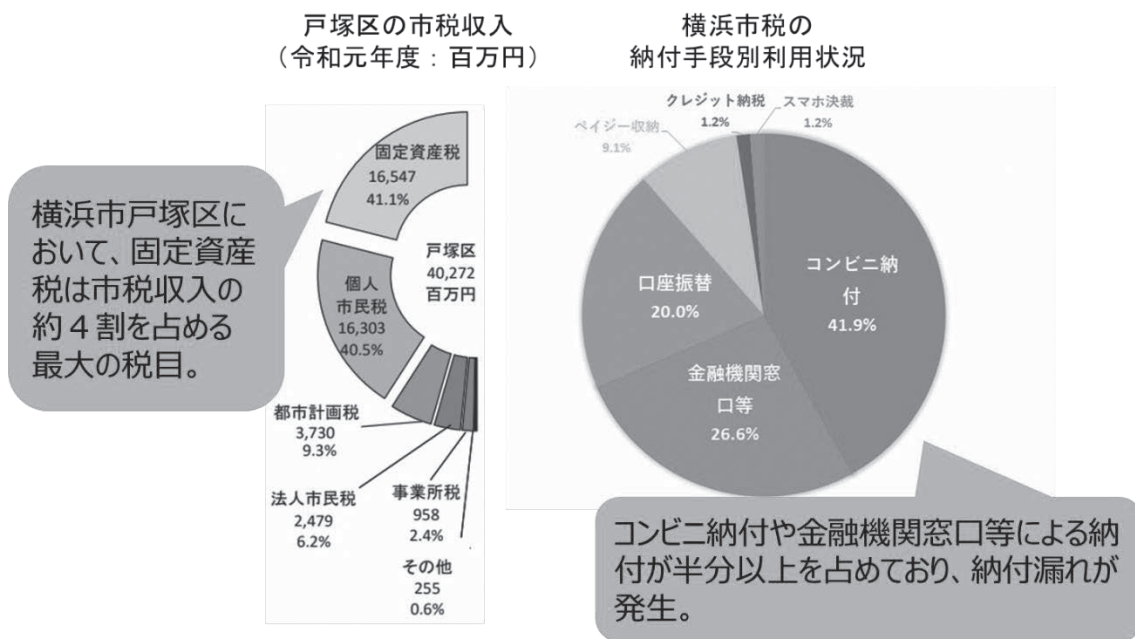
本節ではEBPMの実践例として、横浜市戸塚区における、固定資産税納付の口座振替勧奨の事例を紹介したい。

6.1 背景

図表16 政策評価とEBPMをどう連動させるか：制度的側面

評価の方式	EBPMとの連動のさせ方
事業評価	<ul style="list-style-type: none">政策の有効性に関するエビデンスの参照を求めることによって、EBPM的な事業評価となる。義務付け5分野だけでなく、政策立案の際には可能な限りエビデンスの参照を求める。
実績評価 (目標管理型の政策評価)	<ul style="list-style-type: none">モデル事業・パイロット事業において、政策を本格的に実施する前の実験的な政策評価を増やす。実績評価とEBPMにおける効果検証は目的やアプローチが大きく異なるため、EBPMとは連動させないほうが良いのではないか。実績評価は、政策の進捗管理のツールとすべきではないか。
総合評価	<ul style="list-style-type: none">因果効果に接近できるように、効果検証のためのリサーチデザインを立案段階で作成し、アウトカムの事前・事後データや対照群のデータの取得を行う。可能な場合は、立案段階で実験的要素を仕込む。

図表17 背景



(出所)戸塚区の市税収入：データで見る戸塚区～区勢統計要覧2021～

横浜市税の納付手段別利用状況：横浜市 財政局 令和3年度 予算概要

固定資産税は戸塚区の税収の4割を占める非常に重要な税目である。また横浜市では、固定資産税を納付書・口座振替・クレジットカードなどで納付できる。実際に利用されている納付手段は、コンビニ納付が4割、金融機関窓口が全体のおよそ4分の1、口座振替が2割となっており、その都度支払っている方が全体の約3分の2いるということになる(図表17)。

都度支払いは、納付漏れが非常に多いことから、行政側では督促状の発送、納税者側では延滞金支払いといったコストが発生してしまうなどの課題が存在していた。

横浜市戸塚区税務課では、安心・便利で確実に納期内に納付できる口座振替による固定資産税納付を進めてきた。具体的には、固定資産税新規取得者に対して「市税口座振替の案内チラシ」を発送した。実証実験開始前の令和元年度は、2,281人にダイレクトメールを発送し、申し込みは142人、申込率は約6.2%であった。これをもっと高めたいということで実証実験を行うこととなった。

6.2 実証実験

まず行ったのが、これまで口座振替勧奨に用いていたチラシの再デザインである。これまでのチラシは、非常に丁寧に書かれているが、文章が多く、申込方法が複数掲載されていてどれが一番やりやすいのか分かりにくかった。

そこで、必要な情報のみに限定し、何をしたいのかが分かりやすくなるようにシンプルな記載にした。動作も、記入・押印・投函の3ステップで完了すると明記した(図表18)。以前は「郵送、金融機関窓口、キャッシュカードを利用した区役所窓口」の3つの申込方法を列記していたが、ほとんどが郵送申し込みであることから、郵送以外の方法は記載を省略した。

さらに、行動経済学でいう「損失メッセージ」を出した(図表19)。このチラシでは、「延滞金のリスクを減らしましょう!」という部分だ。人間は損失を嫌がるものであり、この場合は、納付が漏れると延滞金が生じるというメッセージで損失を強調することにより、さらに行動変容を促そうとし

図表18 チラシを再デザイン ①簡素化・明確化

【通常版の案内チラシ】

便利・安心・確実!!

★言葉はシンプルに!
★真に必要な情報に限定

★動作指示は具体的かつ明確に!

【ナッジ版の案内チラシ】

延滞金のリスクを減らしましょう!

固定資産税は口座振替で確実に納期内納付しましょう

口座振替なら店舗に行く必要はなく新型コロナウイルスの予防にもなります

口座振替のお申し込みは簡単! 次の3ステップだけで完了します

11月10日までに申し込みいただければ固定資産税第3期の納付に間に合います!

図表19 チラシを再デザイン ②損失メッセージ

【通常版の案内チラシ】

便利・安心・確実!!

★損失メッセージ

【ナッジ版の案内チラシ】

延滞金のリスクを減らしましょう!

固定資産税は口座振替で確実に納期内納付しましょう

口座振替なら店舗に行く必要はなく新型コロナウイルスの予防にもなります

口座振替のお申し込みは簡単! 次の3ステップだけで完了します

11月10日までに申し込みいただければ固定資産税第3期の納付に間に合います!

図表20 チラシを再デザイン ③期限の明示

【ナッジ版の案内チラシ】

延滞金のリスクを減らしましょう！

★期限を明示
「いつまでに〇〇すると△△に間に合います」

口座振替のお申し込みは簡単
次の3ステップだけで完了します

申込書に必要事項を記入
通帳届出印を押し
返信用封筒に入れて返送

11月10日までにお申し込みいただければ
固定資産税第3期の納付に間に合います！

お申込み期限と振替日（引落日）

	開始期	第1期	第2期	第3期	第4期
固定資産税・都市計画税	お申込み期限	3月10日	6月10日	11月10日	1月10日
	振替日（引落日）	4月末日	7月末日	12月末日	2月末日

※ 全期納付の申込期限日と口座振替日は第1期と同じです。
 ※ 申込期限日が土曜・休日にあたる場合は、その前の営業日が申込期限となります。
 ※ 口座振替日が土曜・休日にあたる場合は、その翌営業日が振替日となります。

口座振替がおすすめ理由

①納付書での納付には延滞金のリスクがあります
納期限が過ぎると延滞金が発生します。納付書で納める場合、うっかり期限を過ぎてしまうことも。

②口座振替なら確実に納期限内に納付ができます
口座振替ならば納期末日に自動引落されるので、払い忘れることなく、確実に納期内納付ができます。

※ 市県民税（普通徴収分）でも口座振替が利用できます。
 ※ 納付を取り扱う金融機関は同封の「記入例（裏面）」をご確認ください。

お問合わせ先：財政局納税管理課口座担当

図表21 所有者コードの同封

【通常版の宛名（所有者コード無し）】

★口座振替申請書に必要な所有者コードを同封。
探す手間を省くとともに、自分仕様の体裁に！

口座振替をご利用

税金の種類	固定資産税・都市計画税
所有者コード	納税通知書をご確認ください。

※ この案内は令和2年8月19日現在、本市にて確認可能な情報で作成しております。既にお申込みいただいている場合は、行き違いですのでご容赦ください。

【ナッジ版の宛名（所有者コードあり）】

T 000-0000
神奈川県横浜市 XX 123-45
山田 太郎 様

【お問い合わせ先】

固定資産税の口座振替納税のご案内

横浜市では、固定資産税の納付について、便利で納め忘れの少ない口座振替のご利用をおすすめしています。口座振替のお申込みをご希望の方は同封の「横浜市税口座振替依頼書」に必要事項をご記入・ご捺印のうえ、返信用封筒でご返送ください。

口座振替がご利用可能な固定資産税情報

税金の種類	固定資産税・都市計画税
所有者コード	90-XXXXXXX

※ 上記の所有者コードは口座振替のお申込みの際に同封の依頼書（申込書）に記入いただく番号です。

※ この案内は令和2年8月19日現在、本市にて確認可能な情報で作成しております。既にお申込みいただいている場合は、行き違いですのでご容赦ください。

ている。

さらにもう一つ、期限を明示した(図表20)。いつでもいいとなると先送りしてしまう。締切を明示することによって早めの行動変容を促す狙いがある。締切効果とも呼ばれる。

チラシの再デザイン以外に、口座振替申請書に必要な所有者コードを同封する、ということを行った(図表21)。所有者コードとは、固定資産と所有者とを紐づけたコードで、納税通知書に記載されているものである。ただ、それが手元がないという方もいることから、あらかじめ調べて同封した。

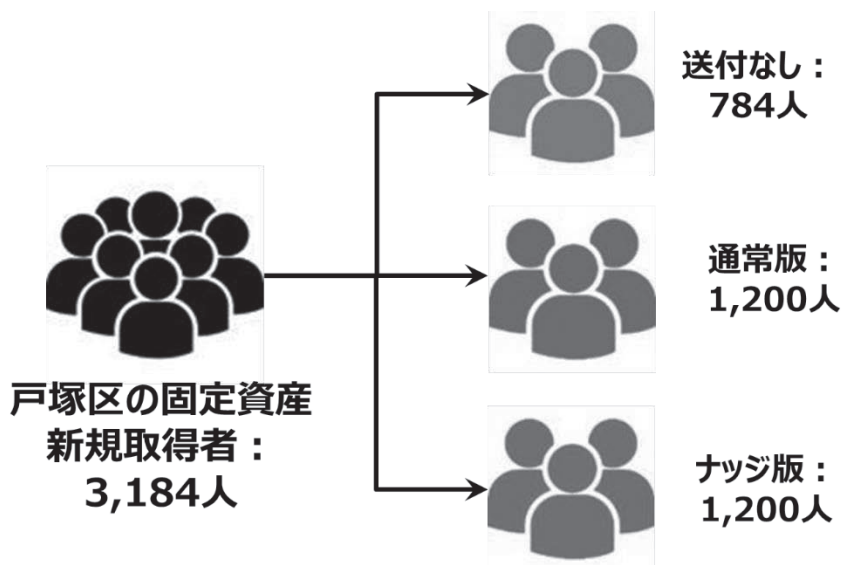
6.3 グループ分け

以上の実験の効果を、ランダム化比較試験を行って検証している。

令和2年度の戸塚区の固定資産新規取得者は3,184人であった。これを予算の範囲内で送付なしのグループ、これまでと同じ通常版のチラシを送付するグループ、今回再デザインしたナッジ版のチラシを送付するグループの3つに分けた。

6.4 新しいチラシの効果

図表22 グループ分け



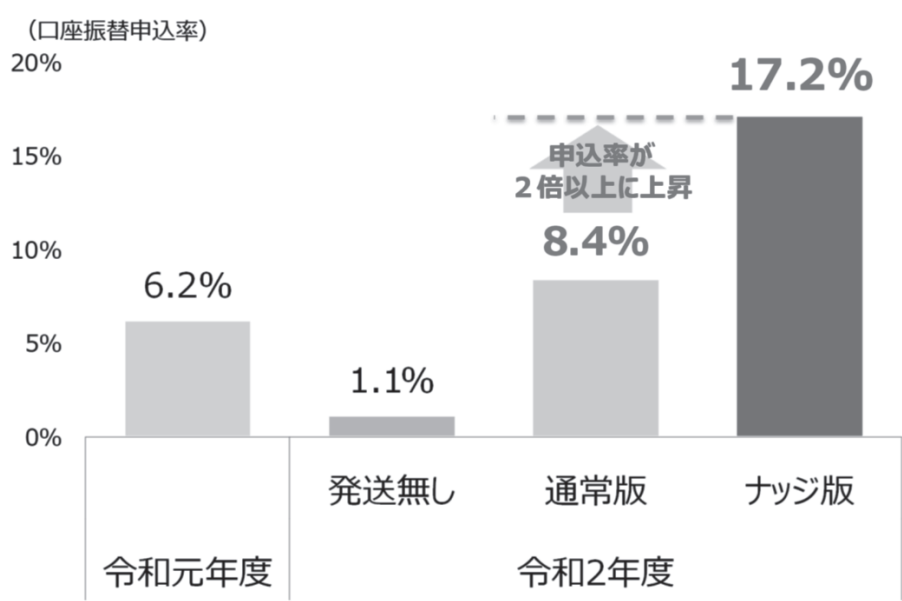
検証の結果、実証実験開始前の令和元年度には6.2%だった口座振替申込率は、チラシを送付しなかったグループは、つまり自ら申し込んだ割合が1.1%、これまでと同じ通常版のチラシを送付したグループが8.4%、再デザインしたナッジ版のチラシを送付したグループが17.2%となった。通常版のチラシに比べナッジ版のチラシでは申込率が2倍以上に上昇した。

ランダム化比較試験を行ったことにより、チラシを再デザインした効果を見える化できた。こうした知見を、口座振替勧奨や、国民年金や国民健康保険料など様々な徴収に際し、メッセージの伝え方などに活用していけるだろう。エビデンスで裏打ちされているものであり、確信をもって使うことができるはずだ。

この分析はあくまでも政策の評価だが、評価をするために事前準備をして仕込んだうえで評価をする。事前に仕込んでいるから非常に信頼性の高い評価結果が得られ、次の立案プランにフィードバックできる。

一つの例であり、こういったことができる政策ばかりではないことは承知しているが、このように評価を見据えた形で立案していくことにより、

図表23 新しいチラシの効果



政策の効果検証の質を高めることができると、プランにフィードバックしていくことに繋がられると考えている。

7 まとめ

なぜいまEBPMが注目されているのか。それは論理的に正しいと考えられる政策手段であっても、その効果には大きな差があることがわかってきたからである。成果(アウトカム)を達成するためには費用対効果の高い政策手段を選択する必要がある、その際にEBPMは有用な思考様式足り得る。

エビデンスとは、広義ではファクトやデータを含み、政策的な意思決定を行う際の根拠と定義できる。しかしながら、EBPMの本来的な意味からは、「政策の因果効果」である。EBPMと今までの政策形成の違いは、①エビデンスを参照する(見る)こと、②効果検証を実施する(エビデンスをつくる)ことである。EBPMとは、エビデンス「だけ」に基づいて政策決定することではない。エビデンスはあくまでも意思決定の道具のひとつで

あり、Evidence-Informed Policy Makingの発想を持つことが大切である。

政策評価制度とEBPMの結節点として、両者の目的は重なる部分が多いが、政策の因果効果を明らかにするためには、立案・執行段階から評価を見据えた準備を行うことが不可欠となる。政策評価とEBPMが有機的に連動し、より良い政策立案が行われることを期待したい。

8 引用・参考文献

- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング(2019)「データを重視した政策形成推進検討業務委託報告書」(横浜市委託調査)
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング(2016)「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～」『MURC政策研究レポート』
- Esther Duflo, Social Experiments to fight poverty, TED
- 小林庸平(2019)「エビデンスに基づく政策形成の

考え方と本書のエッセンス」(エステル・デュフロ、レイチェル・グレナスター、マイケル・クレーマー著、小林庸平 監訳・解説(2019)『政策評価のための因果関係の見つけ方』 日本評論社 所収)

小林庸平(2014)「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」『MURC政策研究レポート』

小林庸平(2018)「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」(日本評価学会第19回全国大会報告スライド)

Hayes, Devereaux, and Guyatt(2002)“Clinical

Expertise in the area of evidence-based medicine and patient choice”

総務省(2021)「国の政策評価制度の基本と実践(令和3年度政策評価に関する統一研修)」

小林庸平・池田貴昭(2021)「EBPM推進のカギとなる「KPI設定に関する誤解」の解消」(RIETIコラム)、(原典：小野達也(2018)「ロジックモデルを用いた評価指標の設定(平成29年度政策評価に関する統一研修(さいたま会場))」)

データで見る戸塚区～区勢統計要覧2021～横浜市 財政局 令和3年度 予算概要

- 1 本稿は、総務省行政評価局主催「令和3年度政策評価に関する統一研修」における筆者の講義をもとにまとめたものである。講義の原稿化にあたっては、三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社経済政策部の中村いずみさんに多大なご尽力をいただいた。記して感謝申し上げたい。