

DISCUSSION PAPER SERIES

ERSS J24-1

政府支出の効率化はなぜ進まないのか
EBPMをめぐる「政策評価」

上智大学 中里 透

2024 年 10月



ECONOMIC RESEARCH SOCIETY
OF SOPHIA UNIVERSITY

KIOICHO, CHIYODA-KU, TOKYO 102-8554, JAPAN

政府支出の効率化はなぜ進まないのか*

EBPM をめぐる「政策評価」

中里 透**

2024年10月

事業の効率化や政策の有効性の確保に向け、これまでもさまざまな取り組みが行われてきたが、そうしたもとにあっても政府支出の効率化は思うように進んでいない。EBPM（証拠に基づく政策立案）については、ともすると手法の精緻化に関心が偏りがちになるが、「これまで行われてきた同様の取り組みが期待されたほどの成果をあげることができていないのはなぜなのか」ということを改めて考えてみる必要がある。この点を踏まえ、本稿ではNPM、公会計改革、政策評価など行財政運営の効率化と有効性の確保に向けて行われてきたこれまでの取り組みの経過を概観するとともに、そうしたもとにあっても政府支出の効率化が進まないのはなぜなのか、EBPMの取り組みを実り多いものとするためには何が必要なのかということについて論点整理を行った。

多くの政策は予算措置を伴い、政策の見直しは予算の調整を通じて行われるから、政策評価やEBPMの取り組みにおいては、政策の検証結果を予算編成過程にどのように落とし込んでいくかという視点が重要となる。この点についての十分な考慮がないと、キャンベル(1984)がPPBSについて指摘したように、EBPMも「財政専門家の繁栄を促進する」(Promote the Prosperity of Budget Specialists)という結果に終わってしまうことになるだろう。

* 本稿は原田泰編『政府支出を考える』（金融財政事情研究会・2025年春刊行予定）に掲載される予定の原稿の準備段階における草稿として用意されたものです。本稿に対するコメントなどを踏まえて改訂が行われることになるため、掲載版は一部の記述が本稿とは異なったものとなる可能性があります。

** 上智大学経済学部 nakaza-t@sophia.ac.jp

政府支出の効率化はなぜ進まないのか：EBPM をめぐる「政策評価」

政府支出が非効率なものとなっているとの指摘は、これまでも繰り返されてきた。効率化に向けた取り組みも数多く行われている。だが、そうした中であっても、政府支出が非効率との批判は後を絶たない。

もちろん、非効率を完全になくそうするのは、それ自体が非効率なことだから、問題がある程度残ることは致し方ないが、その点を考慮してもなお、必要性や有効性に疑問が残る政策や事業は少なくない。「異次元の少子化対策」もその一例である。最近では少子化対策が予算や税・社会保険料における聖域のようにになっているが、目的と手段の対応が適切なものとなっているか、効果が費用に見合うものとなっているかということは、例外を設けることなくすべての施策において問われるべきことであろう。

政府支出がなぜ非効率なものとなるのかということについて考える際には、個々の政策や事業の評価に加え、それらの政策が決定されるプロセス（政策形成過程）に着目することが役に立つ。多くの場合、それぞれの政策や事業は予算の裏付けをもって実施されることになるから、政策形成過程に着目することは予算編成過程について考えることでもある。

この点を踏まえ、本稿では政策形成過程と予算編成過程に着目して、政府支出の決定に係る政策形成の問題点について検討を行うこととしたい。ここ数年、EBPM(証拠に基づく政策立案)が流行っているが、この取り組みは期待通りの成果をあげることができるのだろうか。予算の効率化や政策の有効性の確保に向けたこれまでの取り組みの経過を踏まえ、EBPMの「政策評価」も併せて行ってみることとしたい¹。

1. 行財政運営の効率化をめぐる Boom and Bust

公共部門における予算の効率化や政策の有効性の確保に向けた取り組みについては、こ

¹ EBPM と従来の政策評価を対比してその違いを論じるレポートなどが散見されるが、法律上の明確な根拠があり制度として確立された政策評価と、試行的な段階にとどまり対象とする範囲が明確になっていないEBPMを対比して論じることには実質的な意味がどの程度あるのか(そのような対比を行うことの費用が効果に見合ったものになっているか)ということについては慎重な判断が必要となる。EBPMの特徴として統計的因果推論の手法に基づく効果の検証とロジック・モデルの採用があげられることがあるが、制度として確立された政策評価の枠を超えてより広い範囲で従来の政策評価をとらえるのであれば、RCT(ランダム化比較試験)などを利用した政策効果の検証もロジック・モデルを利用した政策体系の整理も、政策評価の試みとして実施された例がある。これらの点を踏まえると、EBPMと従来の政策評価の境界線は不明確であり(制度として確立された政策評価の範囲はある程度明確にできるが)、以下の記述においても文脈によってそれぞれの用語の意味する内容が異なる場合がある。あえて暫定的な定義を与えるならば、行財政運営において「PDCAサイクルを回す」ということを意図して行われる行政担当部局の取り組みのうち、EBPMがブームになる前から行われてきた取り組みを「政策評価」、最近時点において「エビデンス」の活用を強調する形で行われている取り組みを「EBPM」としておくのが、現実的な対応ということになるだろう。

の20年ほどをとってみても、さまざまな取り組みが行われてきた²。ニュー・パブリック・マネジメント（NPM・新公共経営）、公会計改革（複式簿記・発生主義会計の考え方を取り入れた新たな会計制度）、費用便益分析などに基づく政策評価、EBPM（証拠に基づく政策立案）の取り組みがその代表例である。

このうち、NPMは民間企業の経営手法を行政運営に取り入れ、行政サービスの顧客である住民の視点に立って、行政の効率化やサービスの向上を実現しようという取り組みであり、日本では1990年代末から2000年代にかけてブームとなった³。行政運営の市場化を強く意識するNPMの側面はPFI（民間資金活用による社会資本整備）の導入へとつながり、自治体の行財政運営にも大きな影響を与えている。

NPMと時期を同じくしてブームになったものとして政策評価と公会計改革がある。1996年に三重県で事務事業評価が導入されると、行財政運営の効率化に資する先進的な取り組みとして大きな話題となり、同様の取り組みが全国各地の自治体に広まった。これは個々の事務事業を評価の単位とし、事務事業の目的と成果を予算と関連づけて記載した「評価表」をもとに、事務事業の進捗状況と成果の点検を行い、その結果を予算編成などに活用する取り組みである。現在、各省庁で行われている行政事業レビューの「レビューシート」や各自治体で行われている事務事業評価の評価表の原型を三重県の評価表に見て取ることができる。

三重県で始められた当初の事務事業評価は個々の事務事業を対象とするものであったが、ここで政策体系全体の枠組みを整理すると、それぞれの分野の行政課題に対応するための基本的な指針や制度の大枠からなる「政策」があり、その政策を実現するための具体的な方策のまとめとして「施策」があって、そのもとにそれぞれの施策を講じるための具体的な措置として個々の「事務事業」があるという格好になる⁴。こうしたもとの政策体系全体にわたり、各行政分野の活動の成果について検証を行う取り組みが政策評価であり、2001年に政策評価法（行政機関が行う政策の評価に関する法律（平成13年法律第86号））が施行されることで政策評価の枠組みが制度としても確立した。

同時期にブームとなったもうひとつの取り組みは公会計改革である。大分県臼杵市における「バランスシート」作成の取り組みが話題になると、全国各地の自治体でそれに倣う動きが広まった。公会計改革は公的部門の会計制度にも企業会計の考え方を取り入れることが必要という考え方に基づくもので、単式簿記・現金主義を基本とする官庁会計に代わり、複式簿記・発生主義による会計制度を導入することが、そのポイントとなる。単式簿記・現金主義で各年度の収支を把握する従来のやり方では、将来発生するコストを把握す

² 杉谷(2024)は政策評価とEBPMの取り組みのこれまでの経過について簡潔で見通しのよい解説を行っている。

³ この分野における海外の取り組みなどを日本に紹介した先駆的な著作として大住（1999）がある。

⁴ このような政策体系全般を見通すものとして、三重県では、施策—基本事業—事務事業の三層からなる「みえ政策評価システム」が2002年度に導入された。

ることができない（たとえば、公共施設を整備すると、将来にわたってその維持管理費が発生することになるが、そのことが適切に認識されないまま施設整備に関する意思決定が行われてしまう）。単年度の収支に注目が集まるため、ストックに関する情報が不足しがちになり、資産と負債の管理が適切になされなくなるおそれがある。このような認識のもとで公会計改革がブームになり、国や自治体の「バランスシート」をめぐる話題がメディアでも広く取り上げられた。

こうしたもとの、国（各省庁）においても 2000 年に「国の貸借対照表（試案）」（平成 10 年度決算分）が公表され、その後の「国の財務書類」の作成につながるとともに、2007 年に総務省から「公会計の整備推進について（通知）」が発出され、2009 年から各自治体において財務諸表 4 表（貸借対照表、行政コスト計算書、資金収支計算書、純資産変動計算書）の作成と公表が行われることとなった。

この分野における最近の流行は EBPM であるが、このような過去の経緯を振り返ると、EBPM のブームを冷静な視点からながめることができる。総じてみると、行財政運営の効率化をめぐる取り組みは

一部の自治体の先進的な取り組みや海外での「成功例」が話題になる⇒他の自治体でも同様の取り組みが進められる⇒ブームに呼応する形で各省庁でも調査研究が進められる⇒統一的なガイドラインやマニュアルが取りまとめられる⇒全省庁、全自治体での実施を目指して全般的な取り組みが進められる⇒制度として定着し、日常の業務の一環としてルーティン化が進む

という経過をたどる。このような取り組みを通じて事業の効率化や有効性の確保に一定の成果が上がることもあるが、制度としての定着が進みにつれて、ブームになった当初の熱気は冷め、日常業務として事務作業の負担だけが残るということも少なくない。各省庁や自治体の現場から「評価疲れ」についての声が聞かれるのはこのためだ。

行財政運営の効率化をめぐるこれまでの取り組みが、期待されたほどの成果を上げることができていないのではないかとその思いもあって、2010 年代後半に登場し（海外から日本に「輸入」され）、大きなブームになっているのが EBPM だ。だが、この取り組みははたしてうまくいくのだろうか。これまでの弊を繰り返さないようにするためには、どのようなことが求められるだろう。次に、この点について考えてみることにしたい。

2. EBPM と PDCA と PPBS

EBPM という言葉はさまざまな形で使われるため、「EBPM とは何か」ということを明確に定義することには困難が伴うが、大きく分けると 2 つの系に分かれるようだ。ひとつは統計的因果推論の手法を用いて政策効果の有無を検証するという意味での EBPM である。EBPM の原型は EBM（証拠に基づく医療）にあるとされるから、EBPM の基本は因果推論に基

づく政策効果の検証とそれに基づく政策立案ということになるのだろう。

もっとも、多数の症例をもとにある程度管理された環境のもとで分析を行うことができる医療などの分野とは違い、国や自治体の多くの政策は因果推論の手法に基づく分析をするに足るだけのデータが得られないという現実があるから、それに即して EBPM はロジック・モデルを用いた政策分析と読み替えられることがある。ロジック・モデルは各分野の行政の最終的な目標（最終成果）と、その目標を達成するために投入されるリソース（予算と人員）の間の関係を、投入⇒活動⇒産出⇒直接成果⇒中間成果⇒最終成果という枠組みに落とし込んで示すものだ⁵。

ロジック・モデルは、因果推論を利用した政策効果の検証を行ううえでのリサーチデザインの基礎をなすものであるが、あくまで定性的に政策手段と政策目標の間の関係を示したものであり、これだけではエビデンス（証拠）が示されたということにはならない。したがって、因果推論を用いた厳密な検証が困難な場合にも、データを用いたチェックは必要となる。

EBPM の取り組みは政策の有効性の確保に向けた真摯な取り組みであるが、懸念されるのは、EBPM を実際の政策形成過程にどのように落とし込むかということよりも、因果推論の手法を用いてどのようにきれいに政策効果の検証を行うということに関心が偏りがちになることだ。学術的な研究活動としてはそれでよいかもしれないが、EBPM は実際の政策形成に活用することを目的として政府全体で取り組むこととされているものである。2018 年からは各省庁に政策立案総括審議官（あるいはそれに相当する職）が置かれており、EBPM についてはその趣旨に沿った運用が求められる（実際の人事がその趣旨に沿って行われているかはともかく、行政においてはタテマエはきちんと守らなくてはならない）。

この観点からすると、実際の政策形成過程を意識しながら、そこに EBPM をどのように落とし込んでいくかという視点が必要になる。PDCA サイクルでいえば、これは C（政策の点検・評価）を踏まえたうえで、それを A（政策や予算の見直し）にどのようにつなげていくかということだ。政策のほとんどは予算の裏付けを伴って実施されることになるから、この作業は予算編成過程とも関連性を持つことになり、必然的に、政治的な意思決定からも独立ではいられないことになる。

政策形成の合理化に向けた取り組みは EBPM に始まったことではなく、すでに半世紀以上の長い歴史がある。1960 年代には PPBS（プランニング・プログラミング・バジェットイング・システム）の取り組みがブームになった。村上孝太郎主計局長（後に事務次官）のもと、財政硬直化打開運動を進めていた当時の大蔵省でも、PPBS が合理的な予算編成を可能にするものと期待され、熱心な調査研究が行われた。だが、数年のうちにその熱は冷め、PPBS が実際の予算編成に取り入れられることはなかった。多くの場合、それぞれの政策には複数の政策目的があり、その決定は政治から独立であることはできず、「合理的な」予算

⁵ 直接成果、中間成果、最終成果はそれぞれ短期成果、中期成果、長期成果と呼ばれることもある。

編成にはさまざまな障害物があったからだ⁶。

EBPM についても事情は同様である。EBPM は従来の取り組みとは異なるものであるかのよう
に受けとられることがあるが、EBPM の特徴とされる因果推論の手法を用いた政策効果の
検証も、ロジック・モデルを通じた政策目標とリソースの関係の確認も、手法自体は
EBPM がブームになる前からすでにあつたものであり、従来の政策評価に不十分な点がある
とすれば、EBPM もその問題を引き継いでいるということになるからだ⁷。

有り体に言えば、「日本版 EBPM」は、従来からすでに利用されてきた手法をパッケージ
化して、EBPM というキャッチコピーをつけて売り出したところ、統計ブーム（データサイ
エンスに対する関心の高まり）に乗って話題になったものであり、見かけの目新しさから
感じられるほど新しいものではない。

したがって、上記の点を十分に考慮しないまま手法の精緻化ばかりに注力しても、ジョ
ン・キャンベルが PPBS を評して述べたように（キャンベル(1984)）、EBPM の取り組みも、
「財政専門家の繁栄を促進する」(Promote the Prosperity of Budget Specilists) と
いう結果に終わってしまうことになるだろう。

3. EBPM と「事業仕分け」

EBPM や政策評価は客観的なデータに基づいて合理的な政策形成を目指すものであり、政
治はそのような取り組みに対してノイズをもたらすものとして忌避されることがある。だ
が、政策の相当程度は予算措置を伴うものであり、予算は政治的意思決定過程のもとにあ
る以上、事の良し悪しはともかく、政策調整を政治と独立に進行させることはできない。

EBPM や政策評価は予算の調整とは別の領域で活用されるべきもので、両者をリンクさせ
て論じることは好ましくないという見方もあり得るが、政策の有効性や費用対効果の検証
に基づいて政策の見直し（縮減だけでなく拡充も含む）を行う際には予算措置が必要とな
る。したがって、「べき」論としては上記のような見解が理解できるとしても、現実の行財
政運営についての判断としては、予算の調整を離れて EBPM や政策評価を論じることは難し
い。

もちろん、政策の評価に関する業務を、行政についての啓発活動や広報を行うためのイ

⁶ PPBS の導入とその後の経過については薬師寺(1989)を参照のこと。「方法論のパラドックス」
（ある科学的な方法論がうまくいかなくなると、さらに科学的な方法論を追い求めるようにな
るといふ悪循環）や「データのパラドックス」（評価がうまくいかないのは各省庁がデータを十
分に活用していないためであり、データが完備すればよい結果が出るという錯覚）の話は、EBPM
のことを考える際にも重要である。

⁷ RCT（ランダム化比較試験）などによって因果効果を検証する取り組みは、プログラム評価と
呼ばれる分野において政策効果を分析する際の手法として従来から利用されてきたものであり、
ロジック・モデルはセオリー評価（政策担当者が発現させようと企図した効果に対して、人員
や財源などのリソースの投入や、それらを利用して行われる活動が妥当なものとなっているか
を評価する取り組み）を行う際のツールとして従来から利用がなされてきたものである。総務
省が行っている政策評価においても、ロジック・モデルが活用されている。

ベント、あるいはルーティン化された内部管理のための事務としてとらえるのであれば、予算との関連は意識しなくてよいが、これではEBPMの「政策立案」としての意味合いはどこかにいってしまうことになる。政策や予算の調整に対する政治の介入が、不合理な「横やり」に見えるとしても、それが適正な手続きに基づくものである限りは政治的な正統性を持つものであり、民主的統制に対する思慮なしで「脱政治化」を志向するというのはナイーブな考え方ということになる。

このような理由だけでなく、EBPMや政策評価に内在する制約からも、政策形成過程は政治から独立ではあり得ない。というのはどのような行政分野にどの程度の予算を配分するかという予算の大枠の調整は、EBPMや政策評価から得られる「エビデンス」からは結論を導くことができないからだ。たとえば政策評価の中で金銭的な評価と親和性の高い費用便益分析をとって見ても、事業分野によって評価の手法が異なり、道路と河川を同一の基準で評価し、各事業の優先順位を決するといったことはできない。防衛装備品と子育て支援のいずれにどの程度の予算を配分すべきかということになれば、なおさらだ。予算をゼロベースで見直し、費用対効果の高い順に各分野の事業に予算を配分するというのは理想ではあるが、予算編成に割くことのできる人員や時間の制約を考慮すると、このような形での予算の調整は難しい。

したがって、各分野の予算の大枠は政治的な調整に委ね、そのようにして決まった各行政分野のどの事業に予算をより多く割り当てるかということを決定する際に、EBPMや政策評価から得られる情報を活用するというのが現実的な対応ということになる。

政治の側が個々の政策の評価を通じて予算の見直しを行おうとした顕著な例が民主党政権のもとで行われた「事業仕分け」だ。だが、政治主導ということが意識されるあまり、各事業の担当者（官僚）との対決姿勢が前面に押し出されることが多く、落ち着いた環境のもとでデータに基づいて議論を重ねるということが不十分であった。仕分けの結果、廃止と決まった事業が実際には廃止されなかったり、同種の別の事業が翌年度の予算要求に盛り込まれたりするといったこともあって、PDCAサイクルのC（政策の点検・評価）がA（政策や予算の見直し）に結びついていないとの指摘も数多くみられた。

この経緯を踏まえると、行財運営の効率化に向けた取り組みと、政治の間に適切な間合いを確保することが重要ということになるが、この点については後ほどまた論じることとしたい。

4. エピソード・ベースの政策立案

EBPMはエピソード・ベースの政策立案と対置される。ここでいう「エピソード・ベース」の政策立案というのは、たまたま見聞した事例や個人的な経験などをもとに、客観的な根拠があいまいなまま進められる政策形成のスタイルのことである。「〇〇国にこんな制度があって、うまくいってるようだから日本でもやってみよう」というのが、エピソード・ベースの政策形成の典型例だ。

この点からすると、EBPM の導入に向けた取り組みの一部も、実はエピソード・ベースの政策立案になっている。政策形成過程や組織・機構の違いなどが十分に考慮されないまま、海外の EBPM の取り組みがそのまま紹介され、ともすると海外の先進的な事例に倣うことが、EBPM の導入にあたってのポイントであるかのような解説がなされるからだ。EBPM の取り組みのこのような側面は「キャンペーンとしての EBPM」とでも名付けることができるだろう。

このような文脈における EBPM の取り組みでは、EBPM について「未来志向」や「前向き」といった形容がなされ、「後ろ向き」で過去の政策の「ダメ出し」に陥りがちな従来の取り組みとの違いが強調される。EBPM は現在の政策の改善を提案するためのツールであり、予算の削減のために用いられることがあった従来の取り組みとはこの点が異なるというニュアンスが感じられる説明もある。

だが、有効性が確認できない薬は投薬をやめたほうがよいという判断があり得るのと同じように、有効性の確認できない政策は、改善だけでなく事業の廃止・中止も含めてその後の対応を検討するというのが本来のあるべき姿のはずだ。事業の廃止はその事業を推進したいと考えている部局や担当者にとっては「未来志向」ではないかもしれないが、その事業の廃止によって浮いた財源を、必要性の高い他の事業に振り向けることができれば、それは十分に「前向き」な対応となる。政策の見直し（改善や拡充を含む）に向けたこのような検証は、それぞれの政策の趣旨や事業の性質、データの利用可能性などを考慮して、個別にそれにふさわしい手法を用いて行うことになるから、有効性や効率性の検証は因果推論の手法によるものに限定されるものではない（検証の仕方を因果推論の手法を用いるものに限定すると、政策の有効性や効率性の確認を行うことができる事業は限られたものになってしまうだろう）。

EBPM の取り組みではロジック・モデルの作成が重要とされ、このことが EBPM のセールスポイントとなっている。だが、ロジック・モデル自体は半世紀前に開発されたものであり、総務省が行っている従来の政策評価においてもすでに活用された事例がある。ロジック・モデルは因果効果の検証を重視する EBPM の枠組みにおいて、その検証の基礎をなすものとしての有用性が改めて評価され、広範な利用が推奨されているものであって、ロジック・モデルそのものは EBPM に固有なものではない。

なぜこのようなことを書くかという点、「キャンペーンとしての EBPM」においては、その目新しさを示すためにさまざまな誇張がなされるため、これまでの手法に代えて EBPM を導入しさえすれば行政がよくなるという楽観的な見方が広まってしまっておそれがあるからだ。「合理的」で「科学的」な手法を用いれば政策形成が効率的なものとなるという期待は、かつての PPBS の取り組みにおいてもみられたが、残念ながら期待されたほどの成果をあげることはできなかった。となれば、「未来志向」を謳う前に、これまでの取り組みが期待されたほどの成果をあげることができていないのはなぜなのかという点についての「事後評価」を行うことが、EBPM が「この道はいつか来た道」とならないためにも大事ということになる。

もし、従来の評価の手法が不適切で、因果推論の手法を利用して「正しい」評価を行えば（これを「評価」と呼ぶか「エビデンス」と呼ぶかは言葉の使い方の問題である）、行政の効率化や政策の有効性の確保が可能になるということであれば、EBPMの目新しさを強調することにも一定の意味がある。

だが、このような評価の取り組みが政策の見直し（改善や拡充を含む）につながらないために問題が生じているということであれば、実際の予算編成過程や政策形成過程をつぶさに点検し、政策評価を行政部内の意思決定過程にどのように落とし込んでいくかということを考えることが重要となる。もちろん、多くの政策は予算措置や法改正を伴って実施されることになるから、政策形成は政治から独立というわけにはいかず、政治との間合いをどのようにとって政策形成を進めていくかということも大きな論点となる。以下では節を改めて、この点についてさらに検討することとしよう。

5. 効率化はなぜ進まないのか

さきほどみたように、予算の効率化や政策の有効性の確保に向けた取り組みはこれまでも数多くなされてきた。にもかかわらず、政府支出の効率化が思うように進まないのはなぜなのだろう。

この問いに対するひとつの答えは、これまでに用意されてきた手法に不備があつて、そのために政策の評価が適切に行われていないから、というものだ。この場合に求められる改善策は、従来の手法を見直し、さらに適切なものとなるよう精緻化をすることとなる。従来の政策評価の枠組みに加えて EBPM の取り組みが併せて行われるようになったこと、理由のひとつは、このような認識があるためだろう。

もうひとつの答えは政策評価や EBPM の取り組みが、政策決定や予算編成に十分に活用されていないから、ということになる。もちろん、実際の政策決定や予算編成は政治の意向から独立には行い得ないから、政治の横やりが合理的な意思決定を妨げているという面は否定できないが、分析手法の精緻化に対する注力の仕方と比べると、政策評価や EBPM を実際の政策決定過程にどのように落とし込むかという視点からの議論が手薄になっている⁸。これでは政策形成をめぐる PDCA サイクルは適切に機能しない。

もうひとつの答えは、政策評価や EBPM の取り組みにおいて意図されていることと、事業を実施する主体の意向がずれている場合があるということだ。事業を実施する主体（担当部局）は予算を獲得し事業を推進することに強い意向を持つから、実施しようとしている、あるいはすでに実施している事業の評価において、場合によっては評価の見栄えがよくな

⁸ この点については「経済・財政一体改革」の一環として EBPM の強化に関する提案が 2024 年 7 月 11 日の経済財政諮問会議においてなされ、「EBPM の取り組み成果や定量的に把握された政策効果については、翌年度以降の予算編成過程において反映する方策を検討する」こととされている。

るように評価の仕方を工夫するインセンティブがある⁹。

たとえば、費用対効果についての説明を求められた場合には、費用をできるだけ少なく計上し、効果をできるだけ大きく見積もるとというのが、そのような工夫ということになる。実際、公的なプロジェクトにおいては当初予定されていた費用の額と、実際にかかった費用の額が大きく乖離するということがしばしばある。たとえば2021年に開催された東京オリンピック・パラリンピックについては、「コンパクトな大会」とすることが謳われていたが、開催の準備が進むにつれて大会経費は招致段階の見積もり額（7,340億）から大きく膨らんで最終的には当初の予定額のほぼ2倍となり、夏季オリンピック史上最高の金額となった¹⁰。

効果については需要予測を過大に見積もれば、事業の実施から得られる便益を増やすことができる。かつては道路や空港の整備について需要が過大に見積もられているという指摘が数多く見られた。政策効果に関する事前評価については、このような問題が生じる恐れが常にあることに留意が必要である。

従来の政策評価の手法に代えて因果推論の手法を利用すれば、このような問題が解決できるかとなると、残念ながらそのようなことはない。分析に利用する指標（変数）などの設定を工夫して、政策効果（措置効果）が都合よく得られる分析結果を採用するといったことが、好ましいことではないが普通に起こり得るからだ¹¹。

試行的に行われたモデル事業から得られた知見が、より広範な事業の実施において同じように成り立つという保証はないということにも留意が必要となる。このことが十分に考慮されないまま、分析結果が都合よく利用されると、「〇〇市のモデル事業で有効性が確認された」という、実質的にはエビデンス・ベースの政策立案に基づくものとあまり変わらない施策が、因果推論による政策検証という「科学的な」装いをもって全国展開されるということにもなりかねない。

EBPMをめぐる議論では、行政の「無謬性神話」が柔軟な政策変更を困難にしているという指摘がなされることもあるが、この問題を克服するのは容易なことではない。年功序列と終身雇用（退職者の再就職を含む）を基本とする人事制度のもとで、自らが担当している事業の見直しを行うことは、場合によっては過去にそのポストにあった自分より年次の

⁹ 西出(2020)は行政職員によるこのような行為を「作為的評価行動」と呼んで、なぜ評価に歪みが生じるのかについて詳細な検証を行っている。政策担当者が事業の推進に強い意向や利害関係を持つ場合に政策評価に歪みが生じる可能性があることについては中里(2004)、政策担当者が新たなエビデンスの採用を忌避する可能性があることについては林(2020)も参照のこと。

¹⁰ 新型コロナの影響で開催が1年後ずれをしたことも併せて考慮する必要があるが、経費に関する契約書などの文書については開示義務がないとされ、なぜここまで費用が膨らんだのかという検証は行われないままとなっている。

¹¹ EBPMにおいては行政活動の評価を行う際にアウトプットやアウトカムを適切に設定することが必要となるが、アウトプットやアウトカムをとらえる指標をどのように設定するかは一意に決められるものではなく、主観的な判断を伴わざるを得ないことにも留意が必要となる。西尾(2001)は「封筒の宛名書きの作業能率」という例を用いてこのことをわかりやすく示している。

高い者の判断の誤りを表面化させることにつながるおそれがあり、そのような場合には事業の見直しが忌避されることになるからだ。事業の見直しによって、退職者の再就職先における雇用の安定が損なわれるような場合には、なおさらその傾向が強まることになる。

通常は2年程度であるポストから他のポストへ異動になるから、自分がそのポストにいる間はうまくやりすごして判断を先送りするほうが得策という判断がなされたとしても、それは不自然なことではない。このようにして、「自分が異動した後には見直しを行ったほうがよいが（納税者のひとりとして考えた場合には）、自分がそのポストにいる間は十分な政策的意義のあるものとして継続したほうがよい事業」がさまざまな部局に累積していくことになる。

6. 予算編成と政策評価

多くの場合、政策の実施には予算措置が必要となるから、「予算がつく」かどうかは事業の成否を分ける最初の関門ということになる。仮にそれぞれの政策や事業の事前評価が適切に行われていたとしても、その評価から示される優先順位に即した事業の選択が行われなかったり、非効率な事業が予算案に紛れ込んだりすれば、結果的には有効性や効率性に疑問の残る事業が実施されてしまうことになるから、政府支出の効率化について考えるにあたっては、予算案の調整、すなわち予算編成過程の問題を明示的に取り扱うことが必要となる。とりわけ注視が必要なのは補正予算の問題だ。

補正予算は、年度の途中に生じた予期しがたい事由により、予算に不足が生じたり予算の内容を変える必要が生じた場合に、本予算（当初予算）を変更するために編成される予算とされる。最近時点における予期しがたい事象として特筆すべきものとしては、新型コロナウイルス感染症の感染拡大がある。2020年についていうと、新型コロナへの対応のために4月、5月、12月と3次にわたる補正予算の編成が行われ、これらの予算案は国会審議を経て可決成立している。

このように累次にわたる補正予算の編成が行われたもうひとつの例は、東日本大震災への対応のために4次にわたる補正予算の編成が行われた平成23年度（2011年度）予算である。そして、この過程で編成された第3次補正予算において、復興予算の「流用」が大きな問題となった。

東京スカイツリーの開業前イベントの開催経費、山口県のゆるキャラ「ちよるる」のPR経費、鹿児島県の水田のタニシの駆除費、ウミガメの保護観察費、原子力機構の核融合エネルギー研究費、反捕鯨団体（シー・シェパード）対策費。これらはいずれも東日本大震災の復興予算において、被災地の復旧復興に資する事業として実施されたものである。

なぜこのようなことが起きたかという点、東日本大震災復興基本法に、「東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進と活力ある日本の再生を図る」ことが盛り込まれ（第1条）、それをうけて復興基本方針（東日本大震災からの復興の基本方針）において「日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はないとの認識を共有する」ことが示されることにより、

被災地以外の事業にも復興予算を活用する道が開かれたためである¹²。

こうしたもとの、「活力ある日本の再生」とあるのを奇貨として、被災地の復旧・復興のために「日本経済の再生」を実現すべく、被災地の復旧・復興とは関係のない事業が「その他の東日本大震災関係経費」（2兆4,631億円）という名目で第3次補正予算に盛り込まれることとなった。

復興基本方針には、復旧・復興のための施策について「東日本大震災からの復興のために真に必要かつ有効な施策を実施することとし、事業の立案段階から、効率性、透明性、優先度等の観点から、適切な評価を行うものとする」ことが謳われていたから、本来であればさきほど掲げたような事業が紛れ込む余地はないことになる。だが、「行うものとする」とあることからわかるように、この規定はあくまで努力義務を定めたもので実際には拘束力がなく、現に復興予算の「流用」が生じてしまった。このエピソードは、いくら効率性や有効性の確保を謳っても、実際の行政においては政策や事業に関する評価が十分には行い得ないか、あるいは行われたとしても予算編成には十分に活用されないことを物語っている。

この事例は特異なもののように思われるかもしれないが、ここには補正予算の問題点がよく表れている。当初予算については、概算要求から政府案の決定までの期間に予算の要求部局（各省庁）と査定部局（財務省）の間でさまざまな調整が行われるが、補正予算は編成の指示から予算案の閣議決定までを短期間で済まさなくてはならず、予算案に盛り込まれる事業の精査が行いにくい。予算委員会などで2カ月ほどにわたり国会審議が行われる当初予算に比べると、審議時間も短くなる。このことを利用して、当初予算には盛り込みにくい事業などを補正予算にこっそり紛れ込ませることもできる。

このような場合、編成される予算の規模が過大であると、必要性や効率性に疑問のある事業や補正予算の趣旨にそぐわない事業が紛れ込みやすくなる。復興予算の「流用」はまさにその典型例だ¹³。規模を追うと各省庁において「補正予算に盛り込めそうな事業を探す」という対応がなされがちになり、「この際だから」といった形で選択される事業も生じる。「その他の東日本大震災関係経費」として復興予算に盛り込まれた事業にも、そのようなものが少なくない。

このような非効率な予算の使用については、国債ではなく税で財源を賄うようにすれば負担感が意識されて、財政規律が働くようになるという不思議な意見が有識者から表明されることがあるが、これは「お花畑の議論」でしかない。人口規模の小さな自治体で、歳出を増やした場合にそれが住民の負担増に直結するような場合には、行政の監視が適切に行われて非効率な事業の実施が抑止される可能性があるが、人口規模が大きくなるにつれ

¹² この間の経過は福場（2013）に詳細に描かれている。

¹³ 復興予算については内閣府（経済財政分析担当）と内閣府（防災担当）からそれぞれストック被害額の推計が公表され、それをもとに5年間で19兆円とすることが決定されたが、この予算額の基礎となった被害額の算定は過大推計であることが原田（2012）、齊藤（2015）において指摘されている。

て歳出と税負担の間の直接的な関係は希薄になり、行政の組織・機構も複雑なものとなって、コストをかけて行政の監視を行うことのメリットが低下してしまうからだ。

事業の担当部局が、確保した予算の財源が税に由来するものか国債によるものかを意識して事業を実施するというのも通常はあり得ない。復興予算の「流用」の原因となった2011年度の第3次補正予算案は、復興増税法案とともに同時期に国会に提出されたから、上記の議論に即していえば非効率な予算の使用は抑止されるはずであるが、実際にはそのようにはならなかった。

それではこのような問題を解消するにはどのような方策があるかということになるが、残念ながら妙案はない。当初予算の編成において予算のつかなかった事業に優先順位をつけておいて、補正予算の編成の際にはその優先順位に即して具体的な事業を予算案に盛り込むといったことがアイデアとしてはあり得るが、実際にこのような対応がうまくいく保証はない。予算が膨らむと筋の悪いものが紛れ込みがちになるから、そのようなことが起きないようにメディアなどが注意深くモニターしていくというのが、現時点において可能なせめてもの対処の仕方ということになる。

7. 政府支出の効率化に向けて

ここまでみてきたことをまとめると、(1) EBPM や政策評価などの取り組みについては、これらを実際の政策決定過程や予算編成過程にどのように落とし込んでいくか、(2) 政策決定や予算編成を政治から独立に行うことはできないということを踏まえ、政治との間合いをどのようにとっていくか、ということが政府支出の効率化に向けた取り組みについて考えるうえで重要なポイントということになる。

このうち前者については、政策効果の高い順に各分野の政策を一覧性をもって並べることができ、それに基づく優先順位にしたがって事業の採択と予算の配分ができることが理想であるが、そのような形で活用には大きな困難が伴うということを先ほどみた。

そうすると、EBPM や政策評価の取り組みの活用の仕方としては、予算の要求と査定段階において政策の有効性や費用対効果を検討するうえでの基礎資料として EBPM や政策評価から得られる情報を活用することに加え、政策の重要度が高い、あるいは予算規模が大きい政策に関し、その政策のあり方を議論する場において調査審議を行う際の情報として活用することがその基本ということになる。重要な政策を議論する場で利用された情報を再検証可能な形で公開すれば、都合のよい情報に基づいて恣意的に結論が導かれるということはある程度抑止することも可能になる。

後者については残念ながら妙案はなく、その時々状況に応じて対処していかざるを得ない。ある分野の事業について、効率性（費用対効果）や有効性を基準にそれぞれの事業の優先順位をつけることはできるかもしれないが、政策を評価する軸はそれだけでなく、たとえば格差是正の観点からある地域の事業と他の地域の事業のいずれを優先させるべきかという話になると、これは政治的な調整に委ねざるを得ないことになる。格差是正に

の程度の重点を置くべきかというウエイト付けは価値判断を伴うものであり、その判断に対して正統性を付与することができる力は、政治の側にしかないからだ。

もちろん、このことは「何でもあり」を許容するものではなく、恣意的な判断は抑制されなくてはならない。この点からすると、それぞれの政策や事業の有効性・効率性に関する情報を広く一般に開示するのがよいということになる。有効性・効率性の観点から懸念がもたれる事業が採択された場合には、開示された情報をもとに詳細な説明を求められることになるからだ。「横やり」は入れてもよいが、横やりを入れること自体が「見える化」されれば、牽制の効果が働くことになるだろう。ただし、このような情報を積極的に開示するインセンティブが、それぞれの政策の担当部局にあるかは別問題である。

政策評価法（行政機関が行う政策の評価に関する法律）が制定されたことにより、政策評価は制度としては確立した。となれば、この枠組みに即して、EBPMを導入することの有効性に関する政策評価が行われてもよいということになる。政策を評価し立案する枠組みそのものの政策評価を通じてEBPMが実効性のあるものとなり、政府支出の効率化に向けた取り組みが進展していくことが望まれる。

参考文献

- 大住荘四郎(1999)『ニュー・パブリック・マネジメント 理念・ビジョン・戦略』日本評論社.
- キャンベル, ジョン (1984)『予算ぶんどり 日本型予算政治の研究』サイマル出版会.
- 齋藤誠(2015)『震災復興の政治経済学』日本評論社.
- 杉谷和哉(2024)『日本の政策はなぜ機能しないのか? EBPMの導入と課題』, 光文社.
- 中里透(2004)「政策評価と地方財政改革」, 土居丈朗編著『地方分権改革の経済学』, 日本評論社.
- 西尾勝(2001)『行政学(新版)』有斐閣.
- 西出順郎(2020)『政策はなぜ検証できないのか 政策評価制度の研究』, 勁草書房.
- 林正義(2020)「課税政策におけるEBPM」, 大橋弘編『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.
- 原田泰(2012)『震災復興 欺瞞の構図』新潮社.
- 福場ひとみ(2013)『国家のシロアリ 復興予算流用の真相』小学館.
- 薬師寺泰蔵(1989)『公共政策』東京大学出版会.