

EBPMの徹底に向けた基本法の制定を
～国民に信頼されるワイズ・スペンディング～

2024年3月27日

公益社団法人 経済同友会

目 次

I.	はじめに（現状の問題意識）	P. 1
1.	背景	
2.	わが国における EBPM の現状	
II.	ワイズ・スペンディングの徹底を阻む構造的な原因	P. 3
1.	政策立案段階における検証不足と意思決定プロセスの不透明性【仕組みの課題①】	
(1)	「骨太の方針」策定時の検証不足	
(2)	補正予算案策定時の検証不足	
2.	中長期の政策・政策プログラムに対する組織対応力の弱さ【仕組みの課題②】	
(1)	予算の単年度主義	
(2)	省庁縦割りの弊害	
3.	EBPM 推進のための基盤が未整備【インフラの課題】	
(1)	統計人材・データアナリストなどの EBPM の担い手不足【人材面の課題】	
(2)	データ取得・連携基盤が未整備、省庁横断的・官民間のデータ連携不足【EBPM を支えるデータ面の課題】	
4.	行政の無謬性と政府の失敗に対する国民の不寛容【風土に関する課題】	
III.	目指すべき方向性（提言）～「EBPM 推進基本法（仮称）」の制定を～	P. 5
1.	政策の PDCA サイクルを徹底するプロセス改革	
(1)	「骨太の方針」を起点にした「事前・事後評価プロセス」の導入	
(2)	中長期的な政策と予算編成のあり方、検証サイクルの見直し ～米国の事例をもとにした複数年度予算、プログラム予算のあり方～	
2.	EBPM 推進に向けた基盤整備	
(1)	重要政策（長期かつ複数事業を有する政策等）に対する司令塔機能の強化	
(2)	国会における EBPM の監視機能の構築 ～独立財政機関（IFI）の設置・活用を～	
(3)	人材育成・人材の有効活用および官民人材交流の促進	
(4)	行政サービス ID によるデータ基盤の構築	
IV.	「政策プログラムの EBPM」の徹底に向けた具体例	P. 9
1.	政策プログラムとしての「こども・子育て政策」の PDCA における EBPM	
2.	少子化対策の財源としての社会保障領域の歳出改革（医療費の適正化）	
(1)	リフィル処方活用の推進	
(2)	ローバリューケア（効果の無い医療：データに基づく医療費削減の可能性）	
(3)	病院経営の見える化	
①	新型コロナウイルス禍における診療所経営の改善	
②	医療費・病床数の地域差是正	
V.	おわりに	P. 13

I. はじめに（現状の問題意識）

1. 背景

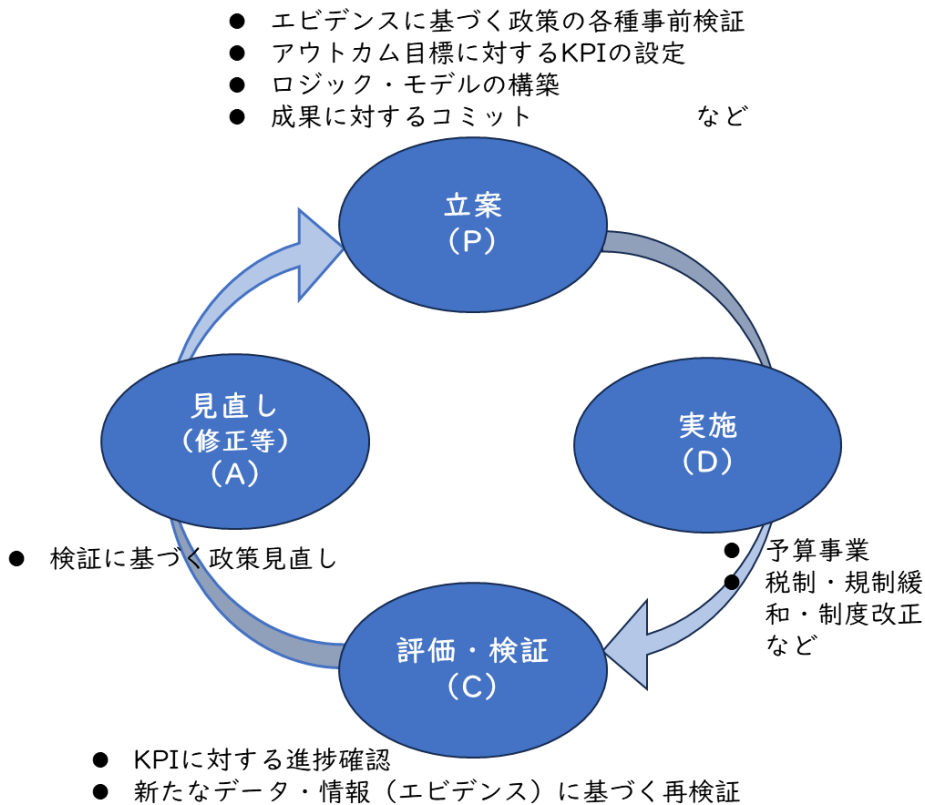
経済成長と健全な財政は、豊かで持続可能な社会の実現に向けた車の両輪である。2024年の日本経済は、長年続いたデフレから完全に脱却し、本格的な成長軌道へと回復していく節目を迎えている。財政制約が本格的な経済成長の足かせとならぬよう、社会保障費をはじめ年々増加する財政需要に対する一定の規律や、限られた財源を効果の高い政策に使うワイズ・スペンディング（賢い支出）のあり方が、前提としてより重要になる¹。

近年、「EBPM（Evidence-based Policy Making／証拠に基づく政策形成）²」（図表1）が注目され、ワイズ・スペンディングを実現するツールとして期待されている。

しかし、現状 EBPM は未だ浸透途上であり、政策の立案、決定、実施、評価・検証、更には次なる立案に繋げていくというPDCAサイクルは、十分機能を果たしているとは言い難い。

そこで今回は、これからの経済・財政運営の方向性が示される「経済財政運営と改革の基本方針2024（骨太方針）」に際して、ワイズ・スペンディングの実現を目指すべく、EBPM活用の本格的な推進に向けた提言を行う。

（図表1）政策のあるべきPDCAとEBPMの概要



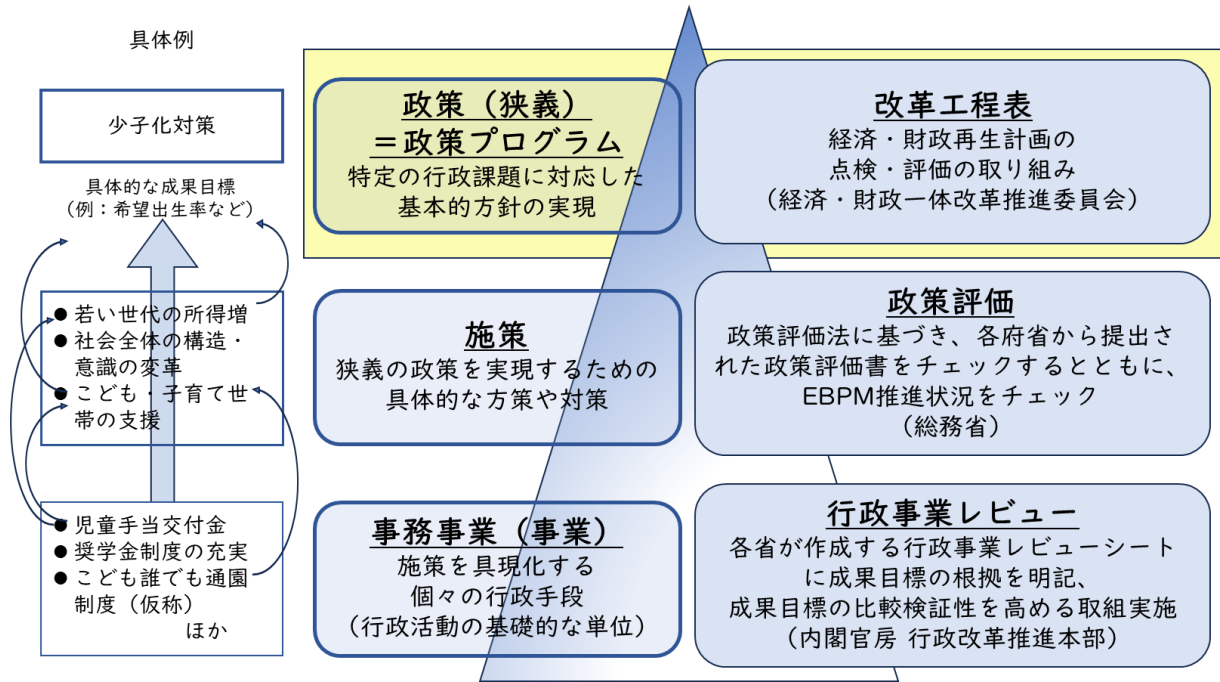
¹ こうした問題意識に基づき、本会では、政府の主要政策であるこども・子育て政策の財源に関して、社会保障分野を中心とした歳出改革にかかる意見発信を行った（2023年11月22日）。

² 政府は、EBPMを「証拠に基づく政策立案」と訳しているが、政策の立案・決定・実施・評価・検証のサイクルを経て、検証の結果を次なる立案（見直し・取りやめも含めた）に繋げていくことが重要であり、政策のPDCAサイクルにおける各プロセスの連関を意識し、「政策形成」との訳語を用いた。

2. わが国における EBPM の現状

一般に、広義の政策とは、行政分野の基本方針を示す狭義の「政策」のもと、その「政策」を実現するための方策としての「施策」、さらには「施策」を具現化する手段としての「事務事業（事業）」がぶら下がる複雑なツリー構造となっている（図表 2）が、本提言においては、広義の政策との混同を避けるため、狭義の「政策」を「政策プログラム」と表現する。

（図表 2）広義の政策のツリー構造と政策・施策・事業の評価・検証の現状



（統計改革推進会議資料・子ども未来戦略ほかより作成）

既に、各府省における事業単位での行政事業レビューや事業を束ねた施策に対する政策評価が行われているほか、内閣官房の行政改革推進会議事務局や総務省による司令塔機能も存在する。また、行政事業レビューにおいては、5000 を超える個々の事業に EBPM を導入する方向性が示されている³。しかしながら、図表 1 で示した政策の PDCA サイクルのうち、実施されている政策に対する評価・検証（C）が、政策の見直し（A）および次のサイクルの政策立案（P）に十分活かされていないことや、政策プログラム全体のアウトカム（成果・効果）に対する定量的な KPI（目標設定）の不在など、EBPM の効果的な活用にはほど遠い。

2023 年 12 月に閣議決定された『子ども未来戦略』では、「少子化トレンドを反転させる」というアウトカムに対する明確な KPI が示されていない⁴。同戦略には、「児童手当交付金（の拡充）」「子ども誰でも通園制度（仮称）」など複数の事業が盛り込まれているが、複数の事業が

³ 「経済財政運営と改革の基本方針 2023」（令和 5 年 6 月 16 日閣議決定）のなかで、「効果的・効率的な支出の推進と EBPM の徹底強化」と題して、「全ての予算事業に共通して基礎的な EBPM を導入する」としている。

⁴ 「子ども未来戦略」「子ども大綱」（令和 5 年 12 月 22 日閣議決定）によれば、「「加速化プラン」の実施状況や各種施策の効果等を検証しつつ、子ども・子育て政策の適切な見直しを行い、PDCA を推進し」、「子ども大綱」の下で「加速化プラン」を含む具体的施策の PDCA を推進していく」としているが、「子どもまんなか社会」の実現に向けた数値目標を数項目にわたって掲載しているものの、「子ども施策においては、何をアウトカムとするかが十分に定まっていない」ため「何をアウトカムとすることが適切か」などを「検討していく」とされており、今後の課題となっている。

相互に作用・連携し、複合的に政策プログラムのアウトカムを達成していくことが企図されるなか、政策プログラム全体の KPI が具体的に示されなければ、どの個別事業（あるいは事業の組み合わせ）がアウトカムに寄与しているかといった事後的な評価・検証や必要に応じた政策プログラムの修正も困難となる。

とりわけ中長期、複数事業にまたがり、予算規模も大きい重要な政策プログラムについては、立案段階でのアウトカムにかかる KPI の設定、アウトカム達成に向けた政策手段の紐づけ（ロジック・モデル／経路）、裏付けとなるデータやファクト情報の収集・分析・関係者間での横連携等を行うことによって、政策の立案から執行、評価・検証、そして政策の見直しといった PDCA サイクルの有機的な繋がりを強め、ワイズ・スペンディングに繋げていく必要がある。現状、政府も試行錯誤しているが、ワイズ・スペンディングの徹底に向けては、それを阻む構造的な課題が残されている。また、EBPM は政策の PDCA サイクル上の根幹を為すものであるにもかかわらず、各所において五月雨式に EBPM を導入し始めているため、組織再編なども含めた政府全体での基盤整備やプロセスの見直しを行う必要がある。

II. ワイズ・スペンディングの徹底を阻む構造的な原因

政府内での EBPM の活用は、行政事業レビュー、政策評価、改革工程表における KPI の検証など、それぞれ異なる目的を有するプロセスのなかで、パッチワークのように EBPM を意識した取り組みがなされようとしている。本来、EBPM は、政策の PDCA サイクルの根幹をなすものであり、現状の政策プロセスや基盤の抜本的な見直し・整備が求められるところ、それを阻む構造的な要因が存在する。

1. 政策立案段階における検証不足と意思決定プロセスの不透明性【仕組みの課題①】

(1) 「骨太方針」⁵策定時の検証不足

- 政策立案プロセスの上流工程において、政策案に関する事前検証の機会が十分に整備されていない。とりわけ、政府の重要政策方針である「骨太方針」の策定プロセスでは、制度上、政策プログラムにおけるアウトカムにかかる KPI の設定、ロジック・モデルの構築や、個別事業の優先順位づけなどに関する最低限の事前検証が組み込まれていない。
- 政策立案には、政治家や要求官庁など多数のステークホルダーが関与している。一部審議会など議論が公開されるケースもあるが、骨太方針の策定に向けた政策立案の検討プロセスは、総じて非公開・混線的であり、政策案の検討・選定に関する意思決定過程が国民の目には不透明と映る。

(2) 補正予算案策定時の検証不足

- 近年、秋に経済対策と称して大型の補正予算が短期間で編成され、当初予算に比し少ない審議時間で予算案が可決されるケースが増加している。また、本来補正予算は緊急性を有する政策に対する予算であるべきところ、当該年度の執行は限定的で、翌年度に執行されるなど、緊急性が疑われる政策が多く含まれている。その結果、当初予算は歳出抑制の目安を達成しても、補正予算によって歳出規模が拡大し、結果として公債等残高の累増に拍車をかけている。

⁵ 政権の重要課題や翌年度予算編成の方向性を示す方針であり、正式名称は「経済財政運営と改革の基本方針」。首相が議長を務める経済財政諮問会議で毎年 6 月ごろに策定。

- 背景には、一般会計当初予算（本予算）とは異なり、補正予算は概算要求基準提示の対象外であるためにシーリングが働かないこと、本予算に計上すべき支出を補正予算に移転させるなどの手法が常態化しているなど、補正予算に対する財政規律が働きづらい構造的課題が指摘されている。

2. 中長期の政策・政策プログラムに対する組織対応力の弱さ【仕組みの課題②】

(1) 予算の単年度主義

- 日本では、予算の単年度主義が採られているため、国会における予算の議決は毎会計年度行うことが原則とされている。その弊害として、中長期的な視点を持って複数年度に亘る政策・予算を戦略的に立案・執行することが困難である。
- これまで国では、基金の活用によって複数年度に亘る支出を行うなどの対応がなされてきたが、基金は財政法上の規定がなく、予算措置の妥当性の検証機会が不十分となっている。

(2) 府省庁縦割りの弊害

- また、個別事業・予算については各府省庁に紐づいており、府省庁間での連携や府省庁横断での事業・予算の推進が困難な状況となっている。政策目的や政策手法などが類似・共通する事業であっても、横串を刺し全体を俯瞰した目線での取り組みは不足している。

3. EBPM 推進のための基盤が未整備【インフラの課題】

(1) 統計人材・データアナリストなどの EBPM の担い手不足【人材面の課題】

- EBPM の推進には、政策領域の知見に加えて、統計学やデータ分析などの専門性を有する人材が必要不可欠であるが、そうした人材のワンストップでの採用や育成は行われておらず、関与する人材が全府省庁に分散している。
- これまで、総務省では EBPM に関する人材育成として、業務資格の設置や研修プログラムの提供を進めてきた。一方で、府省庁の人事体制には、ジェネラリスト採用、特定府省庁への長期所属、平均 2 年程度のジョブ・ローテーションといった部署異動の特徴がある。そのため、行政官個人に特定政策領域の知見が蓄積され難く、また行政官が通常業務の傍ら統計学やデータ分析などの専門性を獲得することには限界がある。

(2) データ取得・連携基盤が未整備、府省庁横断的・官民間のデータ連携不足

【EBPM を支えるデータ面の課題】

- 行政組織はさまざまなデータを保有するが、データの取扱いルール、それを遵守するための組織、データガバナンス、システムが十分に整備・統一されていないといった問題点が指摘されてきている。
- これまで、「経済・財政一体改革エビデンス整備プラン」⁶において、行政機関及び民間が保有するデータを活用して政策効果を検証する仕組みの構築が目指され、各府省庁でデータマネジメント統括体制の整備や府省庁内のデータの所在把握や共

⁶ 「経済・財政一体改革エビデンス整備プラン 2022」（経済・財政一体改革推進委員会 EBPM アドバイザリーボード令和 4 年 4 月 11 日資料）において、「行政機関及び民間が保有するデータを活用し、政策効果をデータで検証する仕組みの構築と、その仕組みを活用した政府の政策決定基盤の一層の向上を目指す。」としている。

有・連携などの取り組みが進められてきている。

- 一方で、行政データを共有・活用することに法的制約があるために、府省庁横断でのデータ連携・活用や、国・地方公共団体の連携、官民データ連携については散発的な事例のみみられるに留まっている。
- 今後は、さまざまな組織を横断するかたちでのデータ連携の取り組みを進めるために、データ連携の共通基盤やルールなどの整備を進めることが重要となる。

4. 行政の無謬性と、政府の失敗に対する国民の不寛容【風土に関する課題】

- 政策の PDCA サイクルを効果的に循環させるためには、これまでに実施した政策について、誤りや不十分性も含めて達成状況を検証することが必要となる。
- しかし、行政組織には一般的に「無謬性神話」と呼ばれる組織風土の存在が指摘される。これは、「行政は間違いを犯してはならない、あるいは、現行の制度や政策は間違っていない」と考える行政組織における傾向である。
- また、国民や国民に情報を提供するメディア等の発信のあり方も課題であり、政府の失敗に対する不寛容も行政組織の萎縮を招いている。これらも、政策立案段階における成果目標の明確な設定回避や、政策実施後の柔軟な見直しの躊躇に繋がっている。
- 今後は、政策の PDCA サイクルを適切に回していくために、機動的で柔軟な政策形成・評価が自然に行われる組織文化を定着化させていくことが重要となる。

III. 目指すべき方向性（提言）～「EBPM 推進基本法（仮称）」の制定を～

- 現在、各府省庁における行政事業レビューや政策評価の手続きにおいて、EBPM の考え方を導入しつつある。また、それらの司令塔として、行政改革推進本部事務局や総務省が一定の機能を果たしている。しかしながら、各府省庁においては類似の作業を強いられている側面があることに加え、評価・検証後の政策の見直しが十分とはいえず、政策の PDCA サイクルの有機的な循環には至っていない。こうした状況を打破し、政策の PDCA サイクルの好循環に向けて、改めて政府全体で EBPM のプロセス・運営体制・人材・データ基盤を整備すべく、包括的なプログラム法の制定を提言する。
- 同法には、主に「政策立案・執行・評価検証の PDCA サイクルにおけるプロセスのあり方」と「EBPM 推進体制の基盤整備（司令塔組織・運営体制・人材・データの収集や分析強化・EBPM 活用のための予算等）」について定めることが求められる。については、各要素の主たる内容の方向性を以下に示す。

1. 政策の PDCA サイクルを徹底するプロセス改革

(1) 「骨太方針」を起点にした「事前・事後評価プロセス」の導入（図表 3）

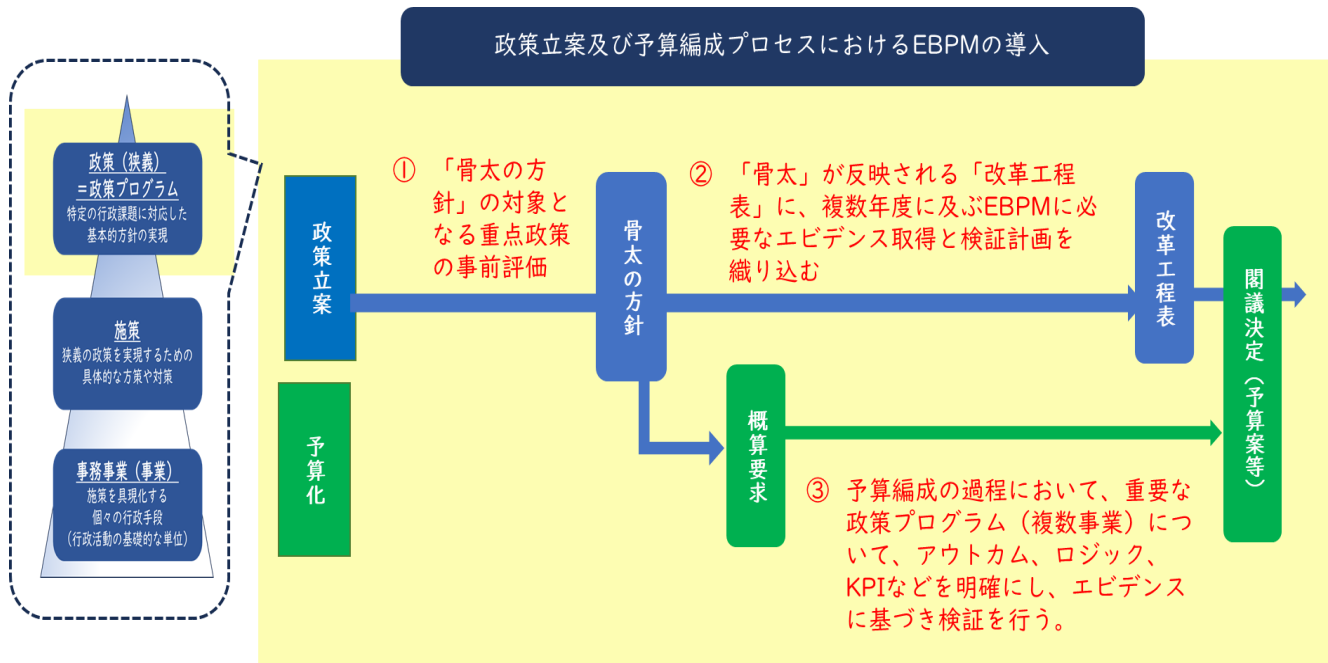
- 政策の評価・検証において EBPM を有効に機能させるには、政策立案の初期段階から政策を事後的に検証しうる KPI の設定など、EBPM の考え方を組み込むことが必要である。現状の政策立案の枠組みを前提とすれば、毎年 6 月頃のいわゆる骨太方針を起点として、その事前・事後のプロセスに、骨太方針に記載する主要な政策プログラムにかかる事前評価を織り込むことを提言する。

① 骨太方針前に実施すべきこと

- 具体的には、骨太方針に盛り込む政策・事業のうち、とりわけ中長期、複数事業に

またがり、予算規模も大きい重要な政策プログラムについては、骨太方針の策定前の段階で、政策プログラムのアウトカムにかかる KPI の設定や、政策手段と目的を繋ぐロジック・モデル（その時点で最も確からしい経路）を仮説レベルでも設定するといった事前評価を義務付けるとともに、そこに向けた議論のプロセスの透明化も徹底すべきである。

(図表 3) 骨太方針を起点とした政策立案プロセス (EBPM の強化)



② 骨太方針から予算措置までに実施すべきこと

- 骨太方針が閣議決定されてから年末の予算編成に至るまでに、骨太方針までの事前評価上の仮説に対して、EBPM の概念を本格的に導入し、さまざまなデータ等のエビデンスを活用して、主要政策プログラム全体でのより明確な KPI、ロジック・モデルの設定、また、中長期的な政策に関しては中間目標（マイルストーン）などを設定し、より効率的・効果的な政策立案プロセスを導入すべきである。

(2) 中長期的な政策と予算編成のあり方、検証サイクルの見直し～米国の事例をもとにした複数年度予算、プログラム予算のあり方～

- 単年度主義を前提とした予算運営では、中期的な計画の下に執行される政策についての予算編成や検証のサイクルが機能しにくい。そのため、複数事業で構成される重要な政策プログラムについては、複数年度予算／政策プログラムごとの予算の策定を検討すべきである。その際には、政策プログラムに対する KPI、マイルストーン（中間目標）等の明確化が必要であり、また、アウトカムの達成に向けた政策手段の事後的な見直しに必要なエビデンスを継続的に蓄積していくことが重要である。
- 中長期的な政策や複数事業で構成される重要政策の立案・検証のあり方については、米国の EBPM の取り組みが参考になる。2019 年に成立した通称 EBPM 法⁷のもと、Chief

⁷ The Foundation for Evidence-based Policy Making Act of 2018 (通称 Evidence Act)。EBPM 法の成立に先立ち、

Evaluation Officer（首席評価官）の任命やエビデンス構築計画文書の策定・公表などが義務付けられている。各省からホワイトハウスの行政管理予算局（OMB）に提出されるエビデンス構築計画文書は、エビデンスを戦略的に積み上げていく Learning Agenda（いわゆる中期計画）と Annual Evaluation Plan（年度計画）に大別される。Learning Agenda は 4～5 年先を目指して各省がエビデンスを用いてどのように意思決定したいのかを示したものである。一般に、政策立案上何を知らたいのかというエビデンスの需要と、実際に分かっていること（エビデンスの供給）にはギャップが存在する。これに対し、毎年度エビデンスのギャップを埋めることや、政策の優先順位を決めメリハリをつけることによって、柔軟に政策手段を見直している。

- これに対しわが国では、政策プログラムが一度実施に移されれば、当該プログラムの構成要素としての施策や事業が大きく見直されることはない。米国の Learning Agenda の方法論を積極的に活用し、時代に即した新たなデータやファクトなどをもとに、アウトカムに対する事業（政策手段）の効果に応じて、継続・拡充・取りやめ、あるいは新たな事業の採り入れなどを柔軟に判断し軌道修正を図っていくべきだ。

2. EBPM 推進に向けた基盤整備

(1) 重要政策（長期かつ複数事業を有する政策等）に対する司令塔機能の強化

- 政策サイクルのプロセスにおいて、現状、内閣官房（行政改革推進本部事務局）、内閣府（経済財政諮問会議事務局）、財務省主計局、総務省行政評価局など、複数の部局が政策や予算の検証等に関する何らかの司令塔として関与するとともに、各事業官庁においても、自律的な行政事業レビューや政策評価を行っている。
- 他方で、とりわけ複数の事業や施策の相互作用によって、中長期的な政策目的を達成していくことが期待される重要政策については、骨太方針策定前後からの政策立案段階における事前検証が希薄であり、かつ事後的な評価・検証においても政策の柔軟な見直しが機能していない。行政事業レビューや政策評価、改革工程表の検証などの既存の取り組みに屋上屋を重ねるのではなく、政策サイクル全般における各々のプロセスの機能を洗い出し、組織の組み直しを行っていくべきだ。
- そうした観点から、EBPM の司令塔として、総理直轄の組織を内閣府／内閣官房に新設し、機能と権限の強化、EBPM のための予算・人材などの補強を行うことを提言する。具体的には、主要な政策プログラムを対象に、立案段階における KPI の設定やロジック・モデルの構築、エビデンス計画の策定といった事前評価、事後的な KPI やエビデンスの検証、ロジック・モデルの再構築（政策プログラムの見直し）などを各府省庁が連携して推進するための計画立案・調整を行う（図表 4）。

(2) 国会における EBPM の監視機能の構築～独立財政機関（IFI）の設置・活用を～

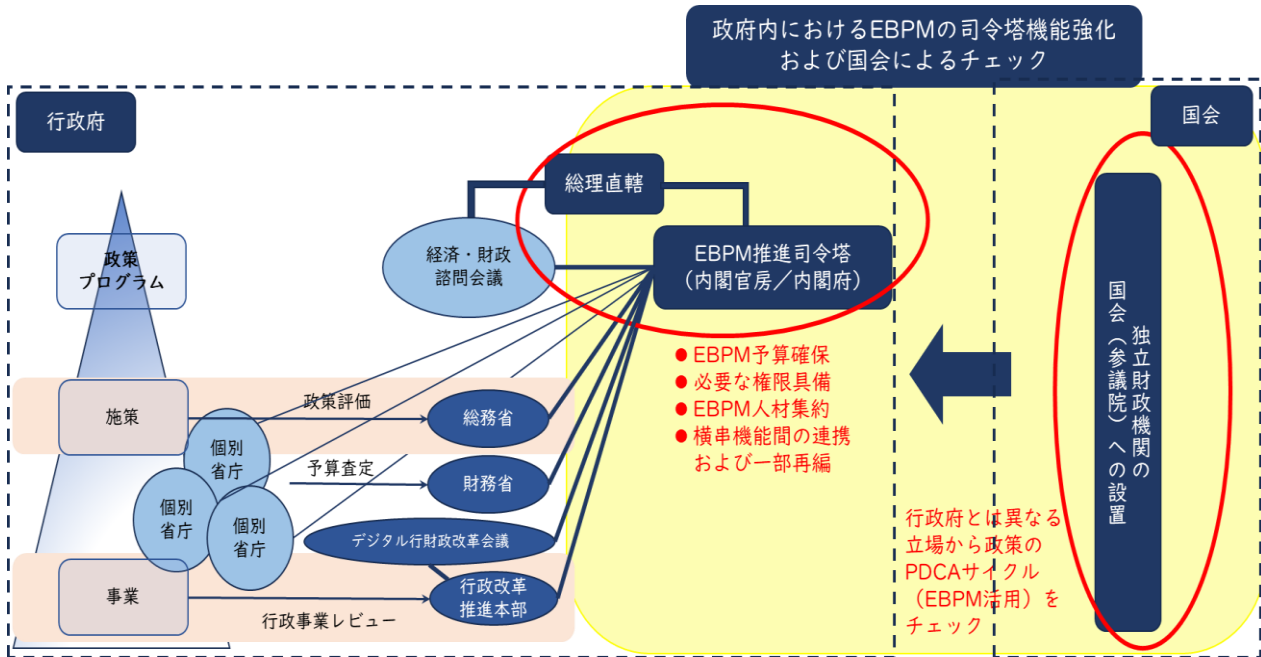
- 本会がかねて、「経済・財政・社会保障にかかる長期的かつ中立的な見通しの提示」に加え、「政策の費用対効果の提示」といった機能を発揮すべく、第三者機関として

米国では、2016 年に設立された Commission on Evidence-Based Policymaking（CEP／EBPM 諮問委員会）によって、行政データの利活用促進や連邦政府の EBPM 能力の強化に関する勧告が行われるなど、EBPM の動きが加速した。

の独立財政機関（IFI）を参議院に設置することを提言している⁸。

- 政府・行政内部における政策のPDCAサイクルの自走とEBPMの活用に加え、国会からも政策の費用対効果の分析や政府におけるEBPM活用のあり方全般に対する一定のチェックを行うべく、IFIにEBPMに関連した機能を持たせていくことも検討すべきだ（図表4）。

（図表4）政府の重要な政策プログラムに対する司令塔機能の強化



(3) 人材育成・人材の有効活用および官民人材交流の促進

- EBPMに関するノウハウは、府省庁をまたいで活用できるものである。個別の事業に精通した各府省庁の担当者に対し、客観的な目線でEBPMを推進するための人材については、例えば府省庁横断的に採用し育成する。また、必要に応じて司令塔機能を有する部局と事業官庁を行き来することも有用である。
- さらには、現役の行政官のみでなく、民間の専門家を特定任用の形で一定年数登用することや、官民の人事交流制度を積極的に活用し、行政官が民間では当たり前のようを実施している事業サイクル上の事前検証ノウハウなどを吸収し、それらを活かして再び行政側でEBPMの推進に貢献することは有用と考えられる。
- 現行の公務員人事制度で十分に対応ができないこと（職種やキャリアパス、人事評価など）についても、EBPM推進基本法（仮称）にて何らかの措置を検討する。

(4) 行政サービスIDによるデータ基盤の構築

- 政策立案段階におけるエビデンス不足や政策実施後の検証不足の解消に向けて、行政サービスの利用状況・履歴をデータ化するため、国・自治体の行政サービスに網羅的にIDを附番する「行政サービスID」を法制度化する。

⁸ 本会では「将来世代のために独立財政機関の設置を」（2019年11月22日）において、IFI設置の目的として、「経済・財政・社会保障にかかる中立的な見通しの提示」「将来世代の利益の代弁」に加え、「政策の費用対効果の提示」を提言。「政策の費用対効果の分析」し「結果を公表することを通じて」「財政運営の効率化に貢献」するとしている。

- 現状デジタル行財政改革会議では、予算執行の進捗や成果をデータ等でモニタリングを行うためにダッシュボードなどによる「見える化」の手法確立が検討されている。今後、このような手法を着実に実装する上では、「行政サービス ID」の法制度化など踏み込んだ取り組みを進める必要がある。
- 「行政サービス ID」の運用により、行政サービス単位で国民の利用状況・履歴などが可視化され、国・自治体の行政サービスがいつ、どのような地域で、どれだけ利用されたのか、政策の効果を定量的に把握することが可能となり、タイムリーな政策のPDCAサイクルの実現に寄与する。
- さらに、「行政サービス ID」を国・自治体の行政サービスの管理や諸手続きなどに活用することで、業務効率化による費用削減や国民生活の利便性向上にも活用すべきである。

以上の取り組みを通して、政策プログラムレベルにおける EBPM 推進のプロセスと基盤を強化するとともに、機動的かつ柔軟な政策の見直しを促すような風土醸成をしていくことが重要である。政策立案段階におけるアウトカムの明確化と適切な KPI の設定や政策手段と目的を繋げるロジック・モデルの構築が大前提とはいえ、国民も、政策目的に対する政策手段には必ずしも正解が無いことについても理解をし、政策手段の見直しに対して寛容であることが重要だ。

IV. 「政策プログラムの EBPM」の徹底に向けた具体例

- 本提言では、2024 年の骨太方針策定を機に、上記Ⅲの提言内容を前進させていくことを求める。
- その際、中長期的な政策や複数の事業で構成される主要な政策プログラムにおける EBPM の強化に向けて、本会が 2023 年 11 月に公表した『こども・子育て政策の財源に関する意見』で提起した主要な政策プログラムとしての「少子化対策」およびその財源としての「社会保障分野の歳出改革」をテーマに、今後 EBPM の徹底によって政策効果を発揮できる可能性につき、より具体的な取り組みを提示する。

1. 政策プログラムとしての「こども・子育て政策」の PDCA における EBPM

- 現状、少子化対策を担うこども家庭庁における令和 5 年度の行政事業レビューシートでは、アウトカム指標としての KPI が明確化されているものは全体の 25%程度に留まり、また代わりに予算額や執行実績を指標に設定するといった不十分な事例も見られる。一例として、兆円単位の予算規模を誇る児童手当交付金事業における行政事業レビューシートの成果目標には、「児童手当法に基づき、要件に該当する者⁹に対して支給するものであるため、達成すべき水準としての定量的な目標を設定することはなじまない。」としている。
- 本来、少子化対策の最終的なアウトカム目標として、例えば希望出生率の実現などが KPI として明確に打ち出されることによって、中間目標としての若者の所得増、社会・職場環境の改善、子育て世帯に対する直接的な支援といった施策やそれらの施策にぶら下がる複数の事業が、KPI の達成にどれだけ貢献したかといった検証に繋がるはずだ。

⁹ 「0歳～中学校卒業までの児童を養育する者」とされている。

- 将来的に、個別の事業や施策、あるいはそれらの組み合わせが、それぞれ最終的なアウトカムに対してどれだけ寄与したかなどの検証が可能となるためにも、2024年度の骨太方針策定までに、改めてデータやファクトを活用したEBPMの実装をもとに、政策プログラム全体でのアウトカムに対するKPI設定やロジック・モデルの構築を行うべきであり、今後の検証過程を経て、より費用対効果の高い少子化対策の実現を図り、子育て世帯や将来子供を産みたいと思う国民の期待を高め、少子化傾向の反転に繋げていくべきだ。

2. 少子化対策の財源としての社会保障領域の歳出改革（医療費の適正化）

- 高齢化などに伴う医療費の増加を抑制していくための政策プログラムである「医療費の適正化」について、政府は2008年度より「医療費適正化計画」¹⁰を開始し、6年ごとの見直しを経て、第四期計画が2024年度からスタートする。医療費の適正化は、医療制度・医療財政の持続可能性を高めるとともに、国民負担の軽減や医療機関経営の効率化、医療関連産業の成長にも繋がる取り組みであるが、政府の目標として掲げられながらも、客観的なデータやファクトといったエビデンスをもとにした、より踏み込んだEBPMの活用においては課題も多く、進捗が芳しくない事業も見受けられる。
- こうした観点から、エビデンスに基づく検証から以下の政策の立案を徹底することで、より高い政策効果を得られる余地がある点を指摘したい。

(1) リフィル処方処方の推進

- 2022年度診療報酬改定において、症状が安定している患者について、医師の処方により医師及び薬剤師の適切な連携の下、一定期間内に処方箋を反復利用できるリフィル処方箋の仕組みを設け、処方箋の様式を変更した。
- 当初政府は、リフィル処方箋の導入・活用促進による医療費効率化効果を改定率換算で▲0.1%（医療費470億円程度）と見込んでいたが、現状、医療費効率化効果は、年間▲20億円程度（改定率換算で▲0.005%程度）にとどまっている。
- 2023年末の全世代型社会保障構築本部における改革工程によれば、「リフィル処方箋の更なる活用に向けて取り組む」とされているが、これまでの進捗は鈍い。医療経営者側からすればリフィル処方促進のインセンティブは乏しい側面もあるなか、リフィル処方の促進が患者の健康を阻害する可能性など、何らかの理由でリフィル処方の促進が望ましくない点が指摘されるのであれば、そうした指摘に関する客観的なデータ等に基づいて議論がなされるべきだ。
- リフィル処方の促進が進まない理由を特定（アンケート調査等）し、有効な代替的な政策手段（周知の徹底等）を立案し修正対応することで、本来見込む400億円超の医療費効率化を実現すべきだ。

(2) ローバリューケア（効果の無い医療：データに基づく医療費削減の可能性）

- 本会も活動を支援している一般社団法人Data for Social Transformation (DST)¹¹では、効果がない医療行為であるローバリューケア (LVC) に関する研究を実施し

¹⁰ 国と都道府県が保険者・医療関係者等の協力を得て、住民の健康増進や医療費の適正化を進めるため、6年を1期として、国において医療費適正化基本方針を定めるとともに、都道府県において医療費適正化計画を定めるもの。

¹¹ 経済界とアカデミアが連携し、医療、介護、福祉、貧困、雇用及び教育の各分野において、データを活用

ている。

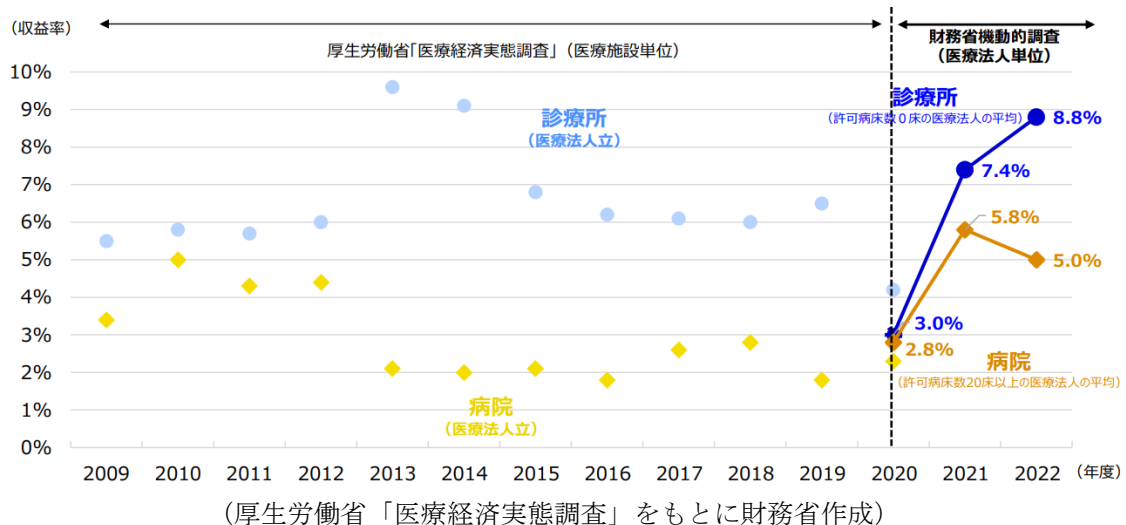
- DSTの試算によれば、パイロット研究で調べた33項目の「効かないという研究結果が十分にあるLVC」の医療費を足し合わせていくと、分析対象病院全体の年間医療費総額に対して、少なく見積もると0.23%、多く見積もると0.51%を占めた。2019年の日本の総医療費44兆円に単純にこの比率を当てはめれば毎年1,000億円以上の医療費が過剰に使用されていることになる。
- 厚生労働省は、「第四期医療費適正化計画」(2024~29年度)の策定に向けた医療費適正化基本方針¹²において、効果が乏しいというエビデンスがあると指摘されている医療の適正化にかかる新たな目標設定を行う方針としている。
- 政府は、LVCのエビデンスを検証し、LVCにかかる医療費削減分を重要性が高い創薬のイノベーション(cf.「医薬品等のイノベーションの基盤構築の推進」24年度予算案617億円)等に活用していくべきだ。

(3) 医療機関経営の見える化

① 新型コロナウイルス禍における診療所経営の改善

- 入院医療は提供せずに診療所のみ運営する約1万8千か所の平均経常利益率は、2020年度に3.0%、21年度7.4%、22年度8.8%と、コロナ禍において利益率が向上した。この数字は20以上の病床を持つ病院平均の5.0%より高く、中小企業の平均3.4%を大きく上回る(図表5)。

(図表5) 診療所と病院の経営状況比較



- 2024年6月の診療報酬改定では、医療従事者の賃上げに繋げるべく、初診料や再診料、入院基本料などを引き上げ、人件費にあてられる「本体部分」はプラス0.88%の改定となった。
- そうしたなか、医療経済実態調査において、職員の職種別の給与・人数は、任意提

した科学的な効果検証を行うことによりエビデンスを導き出し、社会保障分野におけるイノベーションの創出と、ウェルビーイングの実現に寄与することを目的として2022年11月1日設立。

¹² 令和5年7月20日厚生労働省告示第234号。「医療資源の効果的・効率的な活用に関する目標」として、「急性気道感染症及び急性下痢症の患者に対する抗菌薬の処方といった効果が乏しいというエビデンスがあることが指摘されている医療」などについて、「医療資源の効果的かつ効率的な活用に向けて必要な取組について検討し、実施していくことが重要」としている。

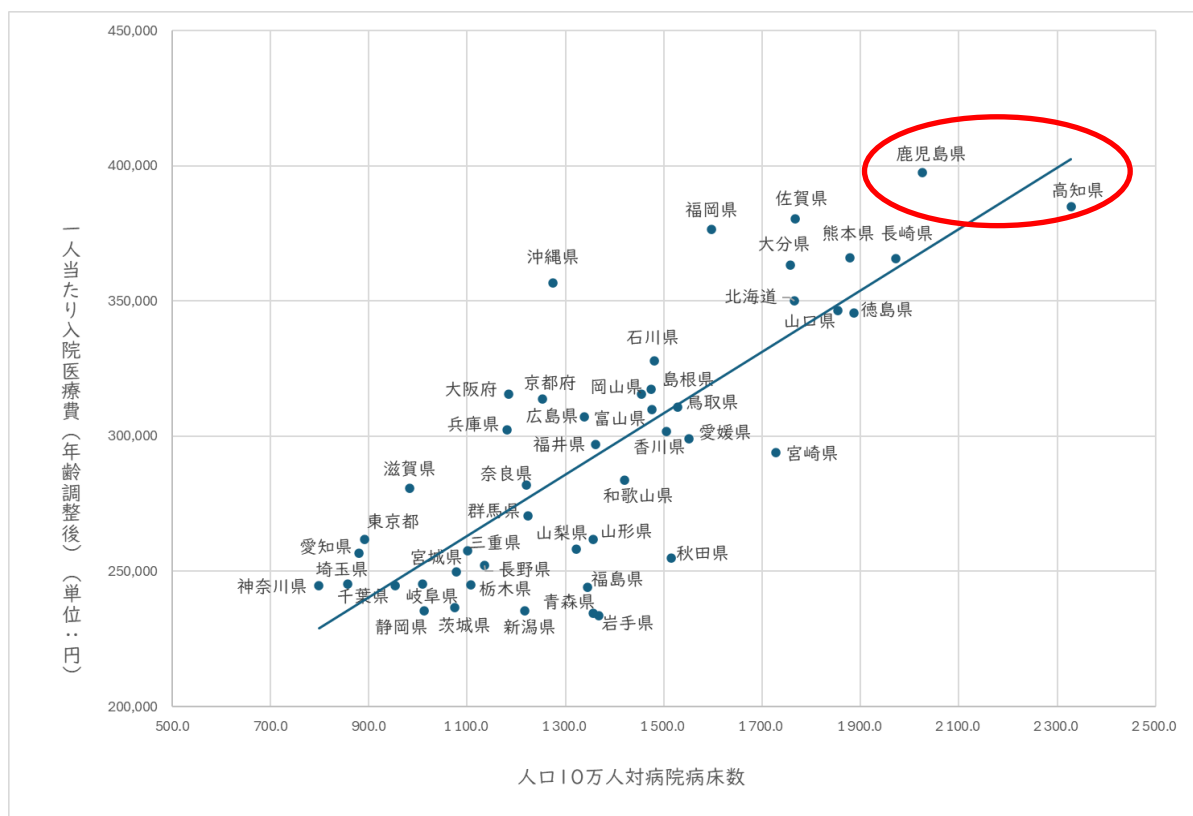
出項目とされており、診療報酬改定において改定率を議論するうえでの十分なエビデンスが得られていない。各医療機関・事業者からデータを収集し、客観的なエビデンスを構築することで、EBPMの観点から適切な議論が行われるべきだ。

- 病院・診療所経営の見える化は、診療報酬改定プロセスの透明性確保に繋がるとともに、経営状況の横並び比較が可能となり、非効率な経営の改善にも繋げることが可能になる。また、医療機関経営の透明化は、国民や患者の立場からも、分かりづらくらい医療費のコスト構造を理解する一助となる。

② 一人当たり医療費・病床数の地域差是正

- 病院病床数が多い都道府県は一人当たり医療費も高くなるという相関関係が指摘されており、例えば高知県と神奈川県では、病床数で2.9倍、医療費で1.6倍の開きが存在する（図表6）。また、諸外国と比べても日本の人口あたり病床数の多さは際立っている。

（図表6）都道府県別一人当たり医療費・病院病床数



（令和4年度（2022年度）医療費（電算処理分）の地域差分析、令和4年医療施設調査）

- 日本総合研究所によれば、「効率的な医療提供体制を構築し不必要な病床を削減する余地はいまだ大きく」、「各都道府県が基準病床数まで病床を削減した場合、最大で2.2兆円の入院医療費が削減される」としている。
- 「地域医療連携推進法人」の活用による域内連携により病床数の削減と病院経営の改善が実現した実例（cf.（兵庫県）川西・猪名川地域の病院統合）などを念頭に、病床数の効率化が進まない地域においても圏域連携と効率化の横展開の加速、連携による効率化推進に向けた診療報酬体系上のインセンティブなどを仕掛けていくべきだ。

V. おわりに

- EBPM の理念は、政府内にも徐々に浸透しつつあるが、部分的な「手続き」の上乗せを繰り返すだけでは、折角の評価検証プロセスも単なる作業で終わってしまう。今後、より本格的な EBPM の推進に向けて、長年に亘る行政の構造上の課題を払拭し、政策の PDCA サイクルを抜本的に見直す覚悟が必要である。
- 政策の執行によって、より効果的かつ効率的にアウトカムを実現していくことが重要となるなか、財政支出にあたっては、いかなるアウトカムを実現するか事前にコミットし事後的に問うという観点から、アウトカム・オリエンテッド・スペンディング (Outcome Oriented Spending／成果志向の支出) の発想が求められる。こうした発想を具現化するためには、EBPM の活用が欠かせない。
- 民間企業経営においては、不確実な時代に持続的な成長を遂げるべく、中長期の経営計画を策定し、また、それに基づいて年度計画を打ち立て、計画段階で設定した KPI によってアウトカムに向けた進捗を確認し、時に当初計画との乖離が大きく実績がみられない事業は大胆に見直していくといった PDCA サイクルを当たり前のように循環させている。
- 国民というステークホルダーを有する政府は、企業同様、あるいはそれ以上に、政策立案段階から、政策目的達成のための成果目標を定め、事後的な検証が行える状態で政策・事業を遂行すべきであり、事業の実施後も、不断に実績と成果目標との乖離を埋めていく努力を求めたい。

以 上

経済・財政・金融・社会保障委員会

(敬称略)

(※は本提言取りまとめ担当委員長)

担当副代表幹事・委員長

- 栗原 美津枝 (価値総合研究所 取締役会長)
山口 明夫 (日本アイ・ビー・エム 取締役社長執行役員)

委員長

- 岩崎 真人 (J S R 社外取締役)
翁 百合 (日本総合研究所 理事長)
深澤 祐二 (東日本旅客鉄道 取締役社長)
松江 英夫 (※) (デロイト トーマツ グループ デロイト トーマツ インスティテュート 代表)

委員

- 青木 健雄 (泉工医科工業 取締役)
朝倉 陽保 (HAマネジメント 代表社員)
浅沼 章之 (浅沼建物 取締役社長)
池田 悦哉 (東邦アセチレン 取締役社長 社長執行役員)
石黒 憲彦 (日本貿易振興機構 理事長)
石塚 雅洋 (スーパーナース 取締役社長)
市川 晃 (住友林業 取締役会長)
乾 亮太 (フューチャーアーキテクト 取締役)
井野 貴章 (P w C J a p a n 有限責任監査法人 代表執行役)
岩崎 俊博 (T. IWASAKI 取締役社長)
牛嶋 友美 (コア 取締役最高戦略責任者)
榎 並 友理子 (日本アイ・ビー・エム 執行役員)
榎 本 英二 (野村不動産ソリューションズ 取締役副社長執行役員)

大岡 哲 (大岡記念財団 理事長)

大関 洋 (ニッセイアセットマネジメント 取締役社長)

大塚 俊彦 (デル・テクノロジーズ 取締役社長)

大西 徹 (かんぽ生命保険 取締役兼代表執行役副社長)

大場 康弘 (SOMPOひまわり生命保険 取締役社長CEO)

小 椰 博史 (ソニーネットワークコミュニケーションズ エグゼクティブ・フェロー)

小野 健二 (日本アイ・ビー・エム 執行役員)

恩 田 学 (GTM総研 取締役副社長)

梶 川 融 (太陽有限責任監査法人 会長)

加 藤 奂 (京王電鉄 特別顧問)

金 澤 善 明 (明治安田生命保険 執行役員)

河 合 良 秋 (キャピタル アドバイザーズ グループ 議長)

川 上 結 子 (日本アイ・ビー・エム 執行役員)

川 崎 博 子 (ENEOSホールディングス 社外取締役 監査等委員)

川 原 浩 (アサヒグループ食品 取締役社長)

菊 地 麻緒子 (日立建機 取締役)

北 所 克 史 (日本政策投資銀行 取締役常務執行役員)

木 村 尚 敬 (経営共創基盤 共同経営者 (パートナー) マネージングディレクター)

久 慈 竜 也 (久慈設計 取締役会長)

熊 谷 亮 丸 (大和総研 副理事長 兼 専務取締役)

桑 原 茂 裕 (アフラック生命保険 取締役副会長)

神 津 多可思 (日本証券アナリスト協会 専務理事)

小 林 永 朋 (カネソウ 取締役)

小 室 淑 恵 (ワーク・ライフバランス 取締役社長)

斉 藤 剛 (味の素 取締役 執行役常務 Chief Transformation Officer(CXO))

齋藤 祐二 (日本航空 取締役専務執行役員)

酒井 香世子 (損保ジャパンDC証券 取締役社長)

坂本 和彦 (銭高組 監査役)

佐藤 玖美 (コスモ・ピーアール 取締役社長)

佐藤 誠治 (デサント 社外取締役)

塩野 誠 (経営共創基盤 共同経営者 (パートナー) マネージングディレクター)

ステファン・ジヌー (エアバス・ジャパン 取締役社長)

清水 祥之 (全国就労支援事業者機構 常務理事)

首藤 透 (AIGジャパン・ホールディングス 取締役 執行役員)

正田 修 (日清製粉グループ本社 名誉会長相談役)

白井 均 (日本カーバイド工業 取締役)

新芝 宏之 (岡三証券グループ 取締役社長)

鈴木 英夫 (日本製鉄 常任顧問)

鈴木 正敏 (ServiceNow Japan 執行役員 社長)

関根 愛子 (日本公認会計士協会 相談役)

高田 恭介 (矢作建設工業 特別顧問)

高橋 栄一 (ジェダイトメディスン 取締役社長CEO)

高畑 勲 (インフィニオンテクノロジーズジャパン 取締役 最高財務責任者)

田中 繁広 (日本電気 副社長 Corporate SEVP)

田中 洋樹 (日本カストディ銀行 取締役会長)

田中 若菜 (リンクトイン・ジャパン 日本代表)

谷川 史郎 (NTTアーバンソリューションズ 社外取締役)

田沼 千秋 (グリーンハウス 取締役社長)

塚田 裕明 (ファイザー 執行役員)

土屋 達朗 (フジタ 上級顧問)

手 島 恒 明 (ニッセイ基礎研究所 取締役社長)

手 納 美 枝 (デルタポイント インターナショナル 代表取締役)

寺 澤 辰 麿 (横浜銀行 名誉顧問)

寺 澤 達 也 (日本エネルギー経済研究所 理事長)

富 樫 直 記 (TG Partners 代表取締役 パートナー)

富 田 純 明 (日進レンタカー 取締役会長)

富 田 秀 夫 (L S E G 日本代表)

豊 島 俊 弘 (マーキュリアインベストメント 代表取締役)

永 山 妙 子 (FRONTEO 取締役)

中 山 泰 男 (セコム 取締役会長)

並 木 昭 憲 (MS&Consulting 取締役会長)

西 浦 三 郎 (ヒューリック 取締役会長)

野 澤 康 隆 (浜銀総合研究所 取締役会長)

埜 栄 一 (日本生命保険 常務執行役員)

羽 深 成 樹 (三菱ケミカルグループ 執行役シニアバイスプレジデント)

林 明 夫 (開倫塾 取締役社長)

林 礼 子 (B o f A証券 取締役 副社長)

藤 井 幸 一 (ファイザー 執行役員)

藤 沢 久 美 (国際社会経済研究所 理事長)

藤 重 貞 慶 (ライオン 特別顧問)

船 倉 浩 史 (野村総合研究所 顧問)

古 田 未来乃 (武田薬品工業 ジャパンファーマビジネスユニット プレジデント)

保 坂 雅 樹 (西村あさひ法律事務所・外国法共同事業 パートナー 経営会議議長)

星 久 人 (ベネッセホールディングス 特別顧問)

堀 井 昭 成 (キャノングローバル戦略研究所 理事 特別顧問)

間 下 直 晃 (ブイキューブ 取締役会長 グループCEO)

増 渕 稔 (日本証券金融 名誉顧問)

三 毛 兼 承 (三菱UFJフィナンシャル・グループ 取締役 執行役会長)

宮 内 淑 子 (ワイ・ネット 取締役社長)

三 宅 孝 之 (ドリームインキュベータ 取締役社長)

三 宅 康 晴 (原田工業 取締役社長)

武 藤 真 祐 (鉄祐会 理事長)

村 上 努 (日本政策投資銀行 取締役常務執行役員)

本 山 博 史 (アクティオホールディングス 取締役副社長)

森 浩 志 (三菱UFJ銀行 取締役常務執行役員CLO)

森 正 勝 (国際大学 特別顧問)

守 田 道 明 (イーレックス 取締役)

森 本 晋 介 (アフラック生命保険 取締役専務執行役員)

安 田 育 生 (ピナクル 取締役会長兼社長兼CEO)

山 岡 浩 巳 (フューチャー 取締役)

山 田 匡 通 (イトーキ 取締役会長)

湯 浅 誠 (全国こども食堂支援センター・むすびえ 理事長)

横 田 成 人 (ヨコタエンタープライズ 代表取締役)

横 山 文

吉 田 淳 一 (三菱地所 取締役会長)

チャールズD.レイクⅡ (アフラック生命保険 取締役会長)

若 山 健 彦 (ミナトホールディングス 取締役会長兼グループCEO)

湧 永 寛 仁 (湧永製薬 取締役社長)

渡 部 一 文 (SOMPOホールディングス グループCXO 執行役常務)

渡 部 憲 裕 (裕正会 理事長)

渡 辺 治 子 (アメリカンホーム医療・損害保険 取締役社長兼CEO)

以上120名

事務局

菅 原 晶 子 (経済同友会 常務理事)

大 来 哲 郎 (経済同友会 政策調査部 調査役)

上玉利 茂 (経済同友会 政策調査部 マネージャー)