

エビデンスに基づく 自治体政策の要諦

— EBPMをどのように推進すればよいか —

高崎経済大学地域政策学部・大学院地域政策研究科教授 **佐藤 徹**



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(一助)三重県地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
E-mail : info@mie-jichiken.jp
https://www.mie-jichiken.jp/

1. 政府におけるEBPMの推進

近頃、「EBPM」という言葉をよく目にするようになった。EBPMは、Evidence Based Policy Makingの略称で、「エビデンスに基づく政策立案」のことである。EBPMの重要性は、数十年前から世界的に叫ばれており、なかでも英国や米国はEBPMのトップランナーとして知られている。近年、わが国の政府においてもEBPMが推進されている。

2017年6月9日、『経済財政運営と改革の基本方針2017』が経済財政諮問会議の答申を経て、閣議決定された。このいわゆる骨太の方針2017において、「証拠に基づく政策立案(EBPM)」と統計の改革を車の両輪として、一体的に推進する」と謳われ、ここに初めて「EBPM」が登場した。そのため、政府が本格的にEBPMに取り組み始めたのは2017年であるとも言われる。もっとも、それ以前にも「EBPM」という用語こそ使われていないが、同様の問題認識は見られる。たとえば、筆者がゲストスピーカーとして参加した第9回「国・行政のあり方に関する懇談会」(2014年5月16日開催、内閣官

房行政改革推進本部事務局主催)では、「従来の発想や過去の前例にとられず、この国の未来を見据え、長期的な視野に立った施策や行政を実現するためには、この国の現状を直視した客観的な事実や科学的なデータをどのように活かし、政策を形成すべきか」が論点となった。

政府におけるEBPM推進の背景としては、正確な景気判断に必要な統計の改革以外にも、インターネットなどを通じて流通する大量の情報を活用するための「官民データ活用推進基本法」(2016年12月成立)の施行がある。同法に基づき策定された「官民データ活用推進基本計画」(2017年5月)には、EBPMを推進することが明記されることとなった。

2017年以降今日に至るまで、毎年、骨太の方針には「EBPM」への言及が見られる。今年6月7日に閣議決定された『経済財政運営と改革の基本方針2022 新しい資本主義へ課題解決を成長のエンジンに変え、持続可能な経済を実現』においても、「効果的・効率的な支出の推進とEBPMの徹底強化」として、「EBPMの手法の実践に向け、行政事業レビューシートを順次見直し、予算編成プロセスでのプラットフォームとしての活用等を進める」や「エビデンスによって効果が裏付けられた政策やエビデンスを構築するためのデータ収集等に予算を重点化する」などと明記されている。

また、政府ではEBPMを推進する体制として、2017年8月、官民データ活用推進戦略会議のもとに

EBPM推進委員会(会長・内閣官房副長官補、各府省庁のEBPM統括責任者である政策立案総括審議官など)によって構成)を設置した。その後、デジタル庁の新設に伴い、同委員会は2021年10月からデジタル社会推進会議のもとに置かれ、関係府省の緊密な連携のもと、EBPMを精力的に推進している。

2. EBPMとは何か

政策に何らかの根拠が求められるのは当然であるし、今に始まったことではない。前述のとおり、EBPMの「E」はEvidenceであり、「根拠」や「証拠」と訳されることもあるが、法的根拠や法律用語としての証拠のことではない。もちろん、エピソード(Episode)や「エモーション(Emotion)」でもない。EBPMではKKO(勘、経験、思い込み)、固定観念や先入観、エピソードや慣例などにとらわれるのではなく、データや科学的な根拠に基づいて政策決定を行うとするものである。ましてや、自身の政策に適合したエビデンスを収集すること(Policy Based Evidence Making: PBEEM)でもなく。

英国や米国のEBPMはEBM(Evidence-based Medicine)、すなわち「エビデンスに基づく医療」に源流があるとも言われる。たしかに医学や保健学の分野では1990年代からEBMが提唱され、病気の治療や予防だけでなく健康増進の方法についても、エビデンスが重視されるようになってきている。こうした分野では、ランダム化比較試験(Randomized Controlled Trial:

RCT)や複数のRCTに基づくシステマティックレビューによるものが最も信頼性の高いエビデンスとされている。RCTは無作為抽出または無作為割当によって、被験者を実施グループ(処置群: Treatment group)と非実施グループ(対照群: Control group)に分けて、片方の群に介入を行わず、もう片方の群にのみ介入を行う。そして、介入前後の指標データを両群で比較することにより、交絡要因による影響を取り除き、純粹の効果を確認しようとする。このように厳密な意味でのエビデンスを「狭義のエビデンス」ともいい、EBPMを「政策効果の検証にデータを活用する」と捉えるアプローチがある(この種のEBPMを「第1種のエビデンス」とする)。元来、EBPMの核心はこの点にある。

しかしながら、自治体が置かれた現状や制約に鑑みると、RCTやそれに準じる方法を採用することはかなりハードルが高い。そこで、EBPMを「現状把握や将来予測にデータを活用する」と捉えるアプローチがある(この種のEBPMを「第2種のエビデンス」とする)。

第2種のエビデンスにおけるEvidenceは「広義のエビデンス」ともいべきもので、データに基づく現状分析や将来予測によって得られたエビデンスである。第2種のエビデンスは、第1種のエビデンスほどあまり新鮮味は感じられないかもしれない。だが、従前は民間のシンクタンクやコンサルタント等にデータの収集・調査や分析を業務委託していたのに対して、行政職員自らあるいは大学・民間等と連携して、公的統

計データ、行政データ、民間データ(ときには新規調査データ)を利活用し、政策形成に役立てようとする点に特徴がある(注1)。

3. 「EBPMの推進」の前提条件はまだある

以上のように、EBPMには大きく2つのアプローチが考えられる。だが、実際に行政組織においてEBPMを進めようとするとき、その前に立ちほだかる壁が、行政現場における思考パターンや行動様式である。拙著『エビデンスに基づく自治体政策入門』(佐藤徹編、公職研、2021年)では、「政策立案・政策評価のあるある」として、①前例踏襲・横並びの政策形成、②「はじめに事業ありき」の発想、③総合計画がほとんど見向きもされない、④行政評価がマンネリ化している、⑤行政評価に「やらされ感」「負担感」が漂っている、⑥おかしな成果指標が設定されている、⑦あまり知られていない目標値の根拠、⑧掛け声だけのPDCA、の8つを挙げている。本稿では、紙面の都合上、①と②について触れてみたい。

① 前例踏襲・横並びの政策形成

「前例踏襲・横並びの政策形成」の背景には、「行政は過ちを犯さない」「行政は過ちを犯してはならない」という行政特有の組織文化がある。これを「行政の無謬性」という。今年4月に発生した山口県阿武町での誤送金問題を例に出すまでもなく、ときには行政が過ちを犯すことの無謬性ではあるが、行政職員が「無謬」をあまり強く意識しすぎる

と、失敗を恐れるあまり新たなチャレンジを始めにくくなる。その結果、微々たる変化しか許容しない組織となり、現状肯定・現状維持や他自治体との横並びに傾倒しがちとなる。

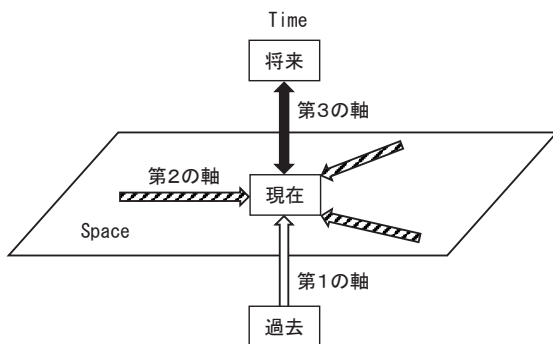
もつとも、前例踏襲・横並びの政策形成には、短所もあれば長所もある。前例や先進事例があれば安心感があるし、参考となるヒントも得られやすい。また、前例や先進事例に倣えば後発の利益を享受でき、白紙から検討する必要がないため、作業量が比較的小さくて済む。しかし、昨今のパンデミックや軍事侵攻は言うに及ばず、国際情勢や景気変動の急激な変化、予測困難な自然災害の発生など、行政を取り巻く外部環境が目まぐるしく変化し、先行き不透明な時代が到来している。このようなVUCAの時代(注2)にあつては、そもそも適用可能な前例が存在しなかったり、前例そのものが通用しなかつたりする。

他自治体の先進事例を参考にするというのも、あるあるである。インターネットや口コミを頼りにしたり、実際に照会して得られた情報や動向を参考にしたしなながら、実施の可否を含めた政策案を検討する。こうして、先進自治体の政策を後発自治体が参照し、それをさらに別の後発自治体が参照するというように政策の相互参照が行われ、当該政策が全国的に波及していく。これには、全国の自治体の底上げ効果もあるだろう。一方、先進事例が他の自治体へと拡大していき、やがてそれが大勢を制するようになると、「わが自治体も追随すべし」という同調

圧力が生まれてくる。そうになると、先進自治体の事例を取り入れることが自己目的化し、問題の本質を見失いかねない。

言うなれば、図1に示したとおり、政策形成の視点が、過去を参照する第1の軸(前例踏襲)や、現在の先進事例を参照する第2の軸(横並び)に頼りすぎ、将来あるべき姿から逆算して現在何をすべきかを構想したり、現在の行為が将来に対してどのような結果や影響を及ぼすかを推論したりする第3の軸(戦略的思考)又は「仮説的思考」が欠如してしまっている。

図1 政策形成における3つの軸



(出所) 佐藤徹編『エビデンスに基づく自治体政策入門』(公職研、2021年)

② 「はじめに事業ありき」の発想

筆者は長年にわたって、総務省、市町村職員中央研修所、自治体等が主催する、行政職員を対象とした政策企画や政策評価の研修講師を務めてきた。また近年は、内閣府、埼玉県、戸田市(埼玉県)等の有識者会

議委員として、EBPMの推進やロジックモデルに関する助言を行っている。そうした参与観察から言えることは、行政現場では「政策手段が政策目的に照らして効果を上げているか」「複数の政策手段の中で効果の高いものをいかに選択するか」という発想に乏しいことである。

では、そもそも「政策」とは何だろうか。政策の定義（広義）については諸説あるが、「政策」とは、公共の問題を解決するための手段や方策である。こうした観点からはきわめて重要であるが、実務にどっぷり漬かっていると、ついつい見落としがちとなる。役所に入庁したら、初めに任される仕事は事業ないし業務である。いきなり政策（狭義）や施策を任されるわけではない。また、予算査定も人事異動に伴う引継ぎも事業や業務の単位で行われる傾向にある。だが、事業には実現すべき目的がある。事業そのものが目的にはならない。

しかも、人事異動は罪作りである。どのような事業であっても、最初は新規事業である。新規事業案の予算要求段階では、行政が行う必要があるか、住民ニーズはどの程度か、有効性は高いのか、積算根拠は妥当かなど、厳しく査定される。晴れて予算が採択されれば、1年目は新規事業として実施され、2年目以降は継続事業となる。時間が経過すれば、事業の担当者もやがて人事異動で交代し、引継ぎが行われる。そして、何度か事業担当者が交代するうちに、前任者の事業を滞りなく実施することばかりに目を奪われて、「何のためにその事業を行うのか」

といった肝心の「目的」が忘却の彼方となる。そして、やがて「はじめに事業ありき」の発想から抜け出せなくなってしまう。単に国からの補助金が付きやすいとか、これまで伝統的に実施してきたからだとか、先事例が豊富であるといった理由で、惰性で事業を継続してしまおう。こうした事態を打開するための解決策は、次節で述べるように、ロジックモデルの作成・活用に真剣（マジ）に取り組むことである。

4. EBPMの推進に向けたロジックモデルの活用と人材育成

現在、政府や一部の自治体ではロジックモデルが作成・活用され始めている。ロジックモデルとは、政策の実施に必要な予算などの資源の投入（インプット）から期待される最終的な成果（アウトカム）に至るまでの因果関係、言い換えれば、政策目的と政策手段との間の論理的関係をフローチャートや体系図などでわかりやすく可視化したものである（図2）。行政職員や議員だけでなく政策に携わる者であれば、ロジックモデルは是非身に付けておきたい思考の「型」である。

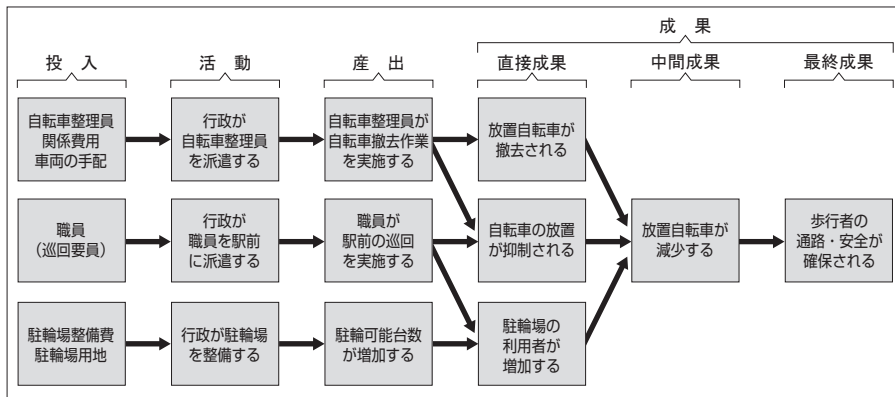
前述のとおり、第1種のEBPMでは、政策の立案段階で予め政策効果に関する因果仮説をロジックモデルとして構築しておき、それを実験的手法によってデータで検証しようとする。したがって、ロジックモデルの構築は第1種のEBPMの前提となる。

ロジックモデルはあくまで「仮説」だからこそ、その検証（評価）が必要である。政策の実施前なし

中間段階や実施後にロジックモデルを検証し、必要に応じて修正することを忘れてはならない。つまり、ロジックモデルは一度作って終わりではない。

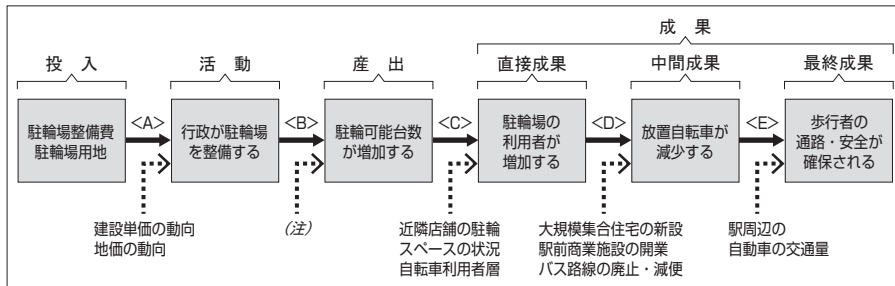
ロジックモデルには、単線フローチャート型、複線フローチャート型、体系図型などがある。これらは用途によって使い分けるとよい。施策レベルで全体を俯瞰したい場合は、施策のロジックモデル（図2）が適している。施策を所管するマネジメント層（次長・課長など）のリー

図2 施策のロジックモデル（複線フローチャート型）



（出所）田中啓「代表的な類型のロジックモデルの作り方」佐藤徹編著『エビデンスに基づく自治体政策入門』（公職研、2021年）、52ページ

図3 影響要因を追加した事業のロジックモデル



注：活動と産出の間（B）にも影響要因が介入する可能性もあるが、この事例では「駐輪場の整備」（活動）が「駐輪可能台数の増加」（産出）にほぼ直結するため、影響要因を図に示していない。

（出所）田中啓「代表的な類型のロジックモデルの作り方」佐藤徹編著『エビデンスに基づく自治体政策入門』（公職研、2021年）、50ページ

ダーシップのもと関係課が議論し、ときには外部のステイクホルダー（住民、事業者など）の参加を得てPDCAサイクルを迅速に回している。

また個々の事業を分析したい場合は、「影響要因」を追加した事業のロジックモデル（図3）が適している。図3は駅周辺の駐輪場整備事業のロジックモデルであるが、「大規模集合住宅の新設」「バス路線の廃止・減便」「駅周辺の自動車の交通量」など行政が制御し難い「影響要

「因果」(成果に影響を与えるような外部要因等)を予め組み込んでおく。そうすることで、各種の指標データ等を参照しながら、仮説どおりにうまくいったかどうか、またなぜそのような結果になったのかなど、中間評価や事後評価での要因分析が行いやすくなる。

もともと、仮説を検証するためには、その裏付けとなるデータを適切に収集・調査し、それらを統計的手法により分析し、その結果を正しく解釈する必要がある。それゆえに、EBPMの推進にあたっては、データ分析スキルを有する人材の養成が喫緊の課題となっている。また同時に重要なのが、ロジックモデルの作成や活用ができる政策人材の育成である。

論理的整合性の高いロジックモデルを作成するのは案外難しいものである。ロジックモデルがいくら仮説であるからといっても、現実味のないファンタジーや絵空事であってはナンセンスである。ロジックモデルに関する正しい理論と実践的なトレーニングを積み重ねることが不可欠である。

筆者が推奨しているのは、ロジックモデルの作成を軸にした「政策評価ワークショップ」である(写真)。なぜ「ワークショップ」かと言えば、ロジックモデルが政策効果の検証に必要なツールであること以外にも、関係者たちと実際にロジックモデルを作成・活用してみるとわかるのだが、そこには「気づきや学習の機会」「コミュニケーションとしての機能」「適切なアウトカム指標の設定」など、政策形成に欠かせない



総合計画策定過程でのロジックモデル作成ワークショップ(埼玉県戸田市)

様々な要素が内包されているからである。ロジックモデルの作成を通じて、施策における成果は具体的にはどのような状態をさすのか、その成果を生み出すためにはどのような手段が必要か、また既存事業でその成果を実現することができるかなど、参加者どうしでワイワイガヤガヤと議論することで、目指すべき方向性が共有化され、チームワークが醸成される。ロジックモデルの作成過程で、原因と結果、目的と手段の構造が可視化されるため、政策議論が活発化しやすい。

したがって、ロジックモデルの作成をシンクタンクに業務委託したり、企画部門が原案を作成し、原課に照会したりするなどは愚の骨頂である。関係者間で議論し合う「プロセス」を抜きにして、性急に「成果物」を求めると、運用段階に移行したときにはすでに形骸化している

ケースも散見される。シート作成に重きを置き過ぎて形骸化してしまっただ行政評価の轍を踏まないように留意したい。

最後になるが、行政は政治機関の統制下に身を置く以上、EBPMの推進においては政治と科学の均衡と調和をいかに図るべきかという難題がつきまとう。公共政策の決定は、ともすれば国民・住民の総意から遠く離れた政治的力学で決せられることも少なくない。そうした意思決定過程に民主性と科学性をいかにビルトインすべきかが問われているのであり、EBPMは従来型の行政運営や意思決定のあり方に大きな変革を迫るものである。

【参考文献】

- ・佐藤徹編(2021)『エビデンスに基づく自治体政策入門』ロジックモデルの作り方・活かし方』公職研
- ・佐藤徹(2021)「行政計画の実効性とエビデンス・評価」『月刊ガバナンス』No.246, pp.23-25
- ・佐藤徹(2022a)「EBPMの推進はまずロジックモデルの構築から始めよう」『Think-ing』No.23, p.p.53-59
- ・佐藤徹(2022b)「VUCA時代の行政計画」『月刊ガバナンス』No.253, p.p.20-22
- ・佐藤徹(2022c)「わが国の自治体におけるEBPMの展開と動態」黎明期における実態分析を通して』『季刊行政管理研究』No.179, p.p.4-16



プロフィール

高崎経済大学地域政策学部・大学院地域政策研究科教授

さとう 徹

大阪大学大学院国際公共政策研究科修了。博士(国際公共政策)。内閣府本府政策評価有識者懇談会委員、群馬県行財政改革評価・推進委員会委員長、埼玉県EBPM有識者会議委員など公職多数。2012年から「自治体政策経営研究会」を主宰し、全国の自治体職員とともに、実践的研究や交流を重ねている。主書に『自治体行政と政策の優先順位づけ』(大阪大学出版会、2009年、日本地方自治研究会賞)、『創造型政策評価』(公人社、2008年)、『市民会議と地域創造』(ぎょうせい、2005年、地域政策研究賞優秀賞)、『新説 市民参加(改訂版)』(公人社、2013年)など。近著に『エビデンスに基づく自治体政策入門』(編著、公職研、2021年)。

【注】

- (1) 最近ではOECDをはじめとして、EBPMからEIPM(Evidence-Informed Policy Making)へと包括的に捉える潮流が一般的になりつつある。
- (2) VUCAとは、Volatility(変動性)・Uncertainty(不確実性)・Complexity(複雑性)・Ambiguity(曖昧性)の頭文字を取った造語である。