

証拠に基づく政策立案EBPMと 自治体経営のこれから

首都大学東京法学部教授

おおすぎ さとる
大杉 寛



1 はじめに：EBPMの新たな潮流

EBPM「証拠に基づく政策立案」(Evidence-based policymaking)が日本の行政実務でも本格的に取り組まれるようになってきた。

国ではEBPMの推進を掲げ、内閣官房のもと、各府省のEBPM統括責任者等からなるEBPM推進委員会が各種のガイドラインを定め、府省単位で取り組みを加速化させている。平成30年度行政事業レビューでは、5つの省、計14事業を対象に、公開プロセスにおけるEBPMの試行的実践が着手された。また、各府省には政策立案過程総括審議官等のハイレベルのポストで責任者が設置されたことから力の入れようがわかるだろう。

官民データ活用推進基本法(2016年)に「官民データ活用の推進は、国及び地方公共団体における施策の企画及び立案が官民データ活用により得られた情報を根拠として行われることにより、効果的かつ効率的な行政の推進に資することを旨として、行われなければならない」(第3条3)とあるように、官民データに関していえば先立ってEBPMの理念・考え方に沿った法制化がなされている。しかも、上記条文のとおり、その対象は国のみならず自治体も含まれていることに注意してほしい。同法では、国の官民データ活用推進基本計画に即した計画策定を、都道府県には義務とし、市区町村には努力義務としている。現段階では未策定の自治体も少なくないが、同計画のなかでEBPMに対する姿勢を明示していくことが要請されているといつてよい。

たとえば、横浜市では、官民データ活用推進基本条例を策定し、同条例に基づく官民データ活用推進

計画でEBPMに言及している。同計画初年度の取り組み状況を検証した報告書では、「データを重視した政策形成」の一環としてEBPMに重点を置いたチェックがなされている(「横浜市官民データ活用推進計画 平成30年度取組状況」(令和元年9月))。あえて新たな計画等を作るのではなく、例えば、情報化関係の指針や計画を改定する際に、EBPMを盛り込む自治体も増えており、自治体の実情に応じてさまざまな対応が考えられるはずである。

2 EBPMとは：政策形成の科学として

EBPMとは何かについてこれまで断りなく述べてきたが、厄介なことに、公式的かつ統一的な定義があるわけではなく、政府レベルの文書でもバラツキがある。

しばしば引用されるものを見てみよう。例えば、内閣官房行政改革推進本部の資料によれば、EBPMとは、「(1) 政策目的を明確化させ、(2) その目的のために本当に効果が上がる行政手段は何かなど、『政策の基本的な枠組』を証拠に基づいて明確にするための取組」(第5回統計改革推進会議幹事会資料)とする。

また、内閣府ホームページを見ると、「政策の企画をその場限りのエピソードに頼るのではなく、政策目的を明確化したうえで合理的根拠(エビデンス)に基づくものとする」と定義づけている。

「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」(令和元年6月14日閣議決定)付属の用語集を見ると、「Evidence Based Policy Makingの略で、統計や業務データなどの客観的な証拠に基づく政策立案のこと」とやや素っ気ない説

明が付されているにとどまる。

筆者は、「政策形成にあたって、科学的に確立された適切な手続きや手法にしたがって提示された客観的な情報を根拠として活用すること」¹と説明することになっている。

本稿ではタイトルを含めて、一般的に流通している「証拠に基づく政策立案」にあえてあわせておいた。Policy making は「政策立案」と訳語が当てられるのは確かだが、政策「決定」までを含めて考えられることも多い。EBPM の実質論としては、政策立案に先立つ課題設定の段階から、決定、実施、評価、そしてフィードバックに至る広義の政策形成全般に関わる。そうした理由から、筆者は「証拠に基づく（根拠本位の）政策形成」と呼びならわしてきた²。同様な考え方は、例えば、「政策運営において、政策課題の発見から、政策立案と実施、成果の検証までのつながりを、因果関係の明確化やデータによる検証等を行うことによって、根拠をより強く意識するための仕掛け」と定義づけ、「証拠に基づく政策運営」と呼ぶ例からもうかがえる³。

3 なぜ EBPM なのか： 国際的潮流のなかの日本

最近では国際的スタンダードな仕様が業務遂行の各局面で求められる機会が多くなってきた。SDGs のような政策目標のスタンダード化の例と対比するならば、EBPM は政策形成手法のスタンダード化といってよいかもしれない。しかし、いずれにしても一見して意味のわからないイニシャルで示されたとっつきにくさが、スムーズな導入へのハードルを高めていることは否めないだろう。そもそもなぜ EBPM が腑に落ちなければ、本当の意味での浸透・定着は望めないのは確かである。EBPM が政府部門に導入されてきた経緯を国際的潮流のなかで確認することから考えてみよう。

EBPM が政府部門に導入される先駆けとなったのは、20世紀末から世紀の転換期にかけてのイギリス

である。サッチャー、メジャーと長期にわたり続いた保守党政権から、「第3の道」を掲げたブレアを首班とする労働党政権が誕生した時期である。ブレア政権は、サッチャー政権で顕著に見られた、イデオロギー色の強い「信念による政治」から決別すべく、EBPM を導入したのであった。

アメリカでも同様な事情のもとで EBPM 推進が図られた。「変革」を掲げたオバマ政権で本格的に EBPM が取り組まれたのを皮切りに、州政府や自治体レベルでも、例えば、犯罪、雇用、保険、貧困問題などの政策領域でデータ活用が進み、EBPM が積極的に展開されるに至った。EBPM に基づいた政策運営に舵取りできるよう自治体など政府部門を支援することをミッションとした非営利団体が活発に活動しており、EBPM の定着ぶりをうかがい知ることができる。

英米が先行するかたちで EBPM の普及が見られたのは、それに先立つ長年にわたる膨大な公共政策研究とその実務への応用への挑戦の歴史と蓄積によるものであることは疑うべくもない。しかしその一方で、その本格的な展開が今世紀に入ってからタイミングとなったのは、ICT の進化を抜きには考えられないこともまた確かである。先頭に立つ英米をはじめとした国々と比べると、日本の対応のタイムラグ感は否めないとしても、デジタル環境が本格的に整備される現段階が追い風となり、EBPM の本格的な導入に向けての巻き返しを図る絶好の機会となるはずだろう。

ここで留意すべきことは、EBPM 推進は世界的な潮流であるのは確かであったとしても、だからといって国際的にも国内的にも単に先陣争いに加われればよいというわけではないことである。肝心なのは、何のための EBPM かをしっかりと認識することである。とりわけ自治体行政の現場で EBPM が果たす役割や意味が何かを見極めたうえで、自治体職員一人一人が「自分ごと」として職務を通じて EBPM を受け止めていくことが重要である。

4 EBPM をどう受けとめるか： 科学性・客観性とその起源

EBPM 関連の文献がしばしば言及するように、その発想源に遡ると、医学であり、医療の世界で唱えられた EBM、すなわち、「根拠に基づく医学 medicine」からの転用だといってよい。長年の経験と勘は医者にとって重要ではあってもそればかりに頼るのでは充分ではなく、最新の医学知識を科学的な根拠として臨床の現場で適正に活用できるようにすべきだという考え方から唱えられたものである。

最新の適切な科学的根拠を活用すべきだという考え方は、EBM から EBPM にも継受された発想である。“臨床”の現場にいる行政官（自治体職員をもちろん含む）の長年の経験と勘、あるいは時には地域に流通する暗黙知に、政策マネジメントが流されてしまわないようにしなければならない。そして、すでに述べた英米での EBPM の政府部門への本格導入が政権交代と結びついてなされたことからわかるとおり、政治家の信念としばしば呼び変えられる、根拠が定かとは言い難いイデオロギーに支配された政治から政策形成過程を切り離す試みだといってもよいだろう。

しかしながら、EBPM はしばしば、実際には PBEM ではないかと揶揄されることがあるのも事実である。政策ありきという意味でいえば、policy-based evidence making であり⁴、政治偏重という意味でいえば、politics-based evidence making であって、いずれも証拠は後づけ、ときにはでっち上げでさえあるのではないかという批判を込めたものだ。実験室の理想状態とは現実の行政実務が異なる以上、そのとおりであるかもしれない。しかし、だからといって科学性・客観性を担保する試みをやすやすと放棄してよい訳ではないだろう。むしろだからこそ、PBEM と EBPM を隔てる壁をいかに突破するかが、組織的な体制としてはもちろん、現場の知恵としても問われるのである。

5 EBPM 推進に向けて：壁と質の担保

いざ EBPM に取り組んだとしても、その実践には困難がともなうことも指摘されてきた。たとえば、ブレア政権での実務家としての経験を踏まえて、EBPM につきまとう困難をレスターは「7つの敵」と呼ぶ⁵。すなわち、①官僚主義の論理（前例踏襲）、②ボトム・ライン（目先の数値を優先）、③コンセンサス（万人受けをねらって幅広に意見聴取）、④政治（合理性よりも可能性のアート）、⑤公務員文化（外部情報に対する根強い不信）、⑥シニシズム（誤りであることがわかっていても同僚の見解や慣例を尊重）、⑦時間の欠如（EBPM について考える余裕すらない）である。

図は、EBPM が住民に資するまでの過程を証拠（研究情報）の需給関係に焦点を当てて整理したものである。その際に問われるべき課題が何かを示している。同様に、EBPM が直面する障壁には、①研究情報の利用可能性の問題、②研究成果の明確性・重要性・信頼性の問題、③費用の問題、④タイミングおよび機会の問題、そして、⑤政策形成者の研究スキルの問題、が存在することを、カーニーは保健や環境分野での政策研究を通じて指摘した⁶。

これらの議論を踏まえると、EBPM を適切に推進し、質を担保するためには少なくとも次のような点が留意されなければならないだろう。

第1に、政策形成者（政治家および行政官）の EBPM に対するインセンティブを高める仕組みづくりが不可欠なことである。政策形成者が EBPM の発想を理解することはもちろん、政策形成者にとどまらず住民やメディアなどにもその発想が広く行き渡る必要があるだろう。適切な活用がなされれば合意形成を容易にし、住民からの支持の源泉となりうる一方で、逆に証拠に基づかない判断をすれば厳しい批判を招いたり信頼を損なったりし、政治家であれば政治生命の喪失につながりかねなかったりすれば、否応なく EBPM に向き合うことになる。

デジタル社会にあつては、政策情報は政府部門内に閉じ込められたストックというよりも、ネットなどを通じて広く流通するフローであるとする方が正確だろう。また、政府外で産出され流通する情報の方が政策情報としてより価値があり有用であったりする。政府をブラック・ボックスに見立てて証拠情報を囲い込み、開示の要求を無視しようにも、完全な証拠隠滅は不可能とはいわずとも難しくなっているということである。この点で、EBPMはオープンガバメント（開かれた政府）の一環をなす理念であるとともに、それを推進するためのツールでもある。とりわけ自治体職員にとって大事なことだが、仮にトップをはじめとする政治家が科学性・客観性を無視し、政治的に恣意的判断に走ろうとすると、自らの身を守るためのツールとしてもEBPMが有用となりうることも忘れてはならないだろう。

第2に、政策形成者が証拠に関する知識やそれを使いこなすスキルを向上させることが重要である。まずはEBPMという考え方自体を意識するとともに、かりに「不都合な真実」であったとしても目をそむけない姿勢が求められる。これをEBPMマインドと呼ぶことにしよう。

また、証拠とされたものが真正の証拠たりうるかを見極める能力も求められる。根拠・証拠が偽りや不完全でないかを見抜いたり、かりにそうであったりしたときの対処法が確立されていなければ、EBPMそのものの根拠がぐらついてしまう。それだけ根拠・証拠の質の確保は重要なテーマだということでもある。

例えば、内閣府では、エビデンスの質のレベルにかかる目安として、レベル4：専門家等の意見の参照→レベル3：比較検証、記述的な研究調査→レベル2b：重回帰分析、コーホート分析→レベル2a：差の差分析、傾向スコアマッチング、操作変数法等→レベル1：ランダム化比較実験、としている⁷。

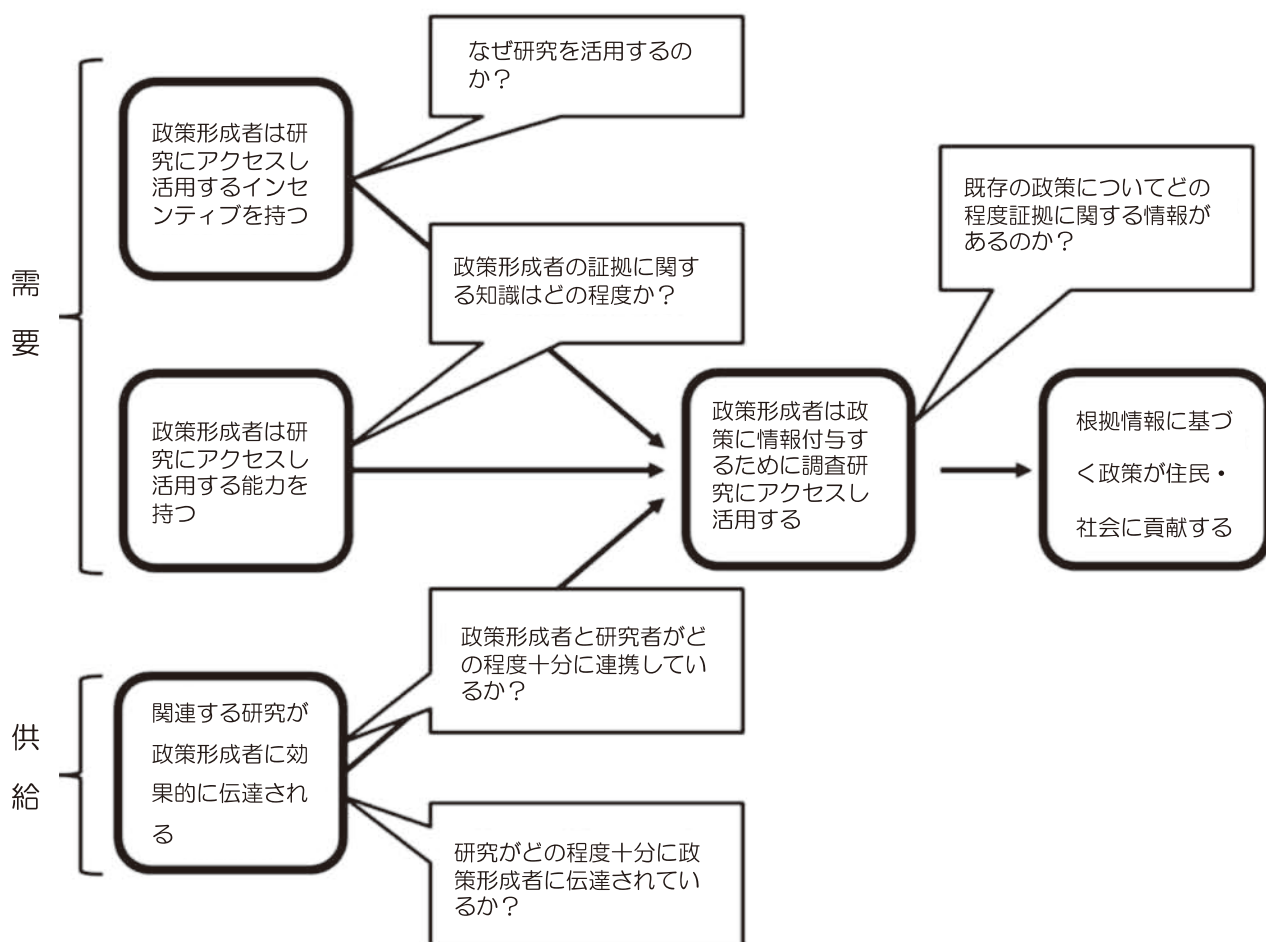
上記区分でいうレベル4に相当するような、新規政策立案にあたって専門家等の有識者から意見聴取

を行うことは、例えば、審議会等の会議や個別の面談などを通じて、自治体でも普段からなされているだろうし、レベル3程度の調査研究を踏まえた施策展開も少なくないだろう。レベル2程度になると、統計学の基礎知識を要するようになるが、自ら統計学のスキルを使いこなせないにしても、分析結果を共有し政策立案に活用したり、トップや上司に説明根拠として使ったりするぐらいの素養はこれからの自治体職員に求められる必須のスキルだといえよう。

第3に、政策形成に有用な証拠を、タイミングを得て活用できるようにするための仕組みづくりが求められる。長年の懸案事項として野ざらしにされてきたような政策課題も、何かの弾みで「政策の窓」が突如開き検討がはじまったかと思えば、瞬く間に閉じてしまうこともある。政策形成に供すべき証拠も、長年の調査研究を踏まえ、丹念なデータ・マイニングを要することが多い。だとすれば、タイミングよく、有用かつ良質の証拠を確保するためには、取り組んでいる政策で求められる証拠について日頃から見極めておく必要がある。例えば、国の各府省では、EBPMの試行的な取組みの一環として、まずはロジック・モデルの作成からは始めているのもそのためだといえる。

また、先述のとおり、行政が自前ですべて証拠情報を提供できるわけではない。いざという時のために、良質な証拠情報を有し、政策形成者にも影響力を持つ政策企業家 policy entrepreneur と接点を持ち、証拠に基づいてどのような解決策が考えられるか意見・情報交換などを通じてやり取りするなど、日頃からの備えは重要であろう。以上のように、自らの職務に関係する証拠情報の所在について土地勘を養っておくことが肝要なのである。

図 証拠（研究情報）の需給関係と EBPM



(注) INASP, “What is the evidence on evidence-informed policy making?”, p.2, Figure 1, https://www.inasp.info/sites/default/files/2018-04/what_is_the_evidence_on_eipm.pdf を筆者が一部修正。

6 おわりに： EBPM マインドとこれからの自治体経営

EBPM とは平たくいえば「論より証拠」ということになる。ただし、証拠がすべてだと言い切るとすれば、それはミスリーディングだろう。「証拠に基づく」EB に代えて「証拠となる情報が提供された」Evidence-informed を冠して EIPM と呼び、より包括的な捉え方が近年強調されだしたことは⁸、名称の違いはともあれ、EBPM を考えるうえで重要である。

認識すべきは、現にある証拠が事態のすべてを正当化する唯一の決め手になるとは限らないことである。都合のよい一片の証拠だけで政策の方向性を見

定めてしまい、決定をゴリ押ししてしまうような「証拠」至上主義に陥ってはならないというように言い換えられる。かりにある時点で万人が一致して納得しうる証拠であったとしても、時間の経過とともに状況は変化するかもしれない。また、そうした証拠をいかに解釈するか、それに基づきいかなる政策案のロジックを構成するか、どのように政策形成に結実させていくかは、政治的意思決定に委ねられるという意味で選択的な余地が残されるからである。かりに説得的な証拠がなければどのような代替手段をいかに確保すべきかを含めて、多様な議論を促そうという視点を持つ Evidence-informed に込められた発想は重視されるべきだろう。

こうした発想を踏まえると、証拠の提示とは、そ

こから議論を紡ぎ出すための対話の起点と考えるほうがふさわしい。

欧米では、市場原理を活用して効率化を図るNPM型行政の見直し機運のなかで、主体的な市民自らが熟議と対話を通じて公益を追求することを重視するような行政のあり方が模索されてきた⁹。デンハートらが提唱する「新しい公共サービス」NPSはその代表的な議論である¹⁰。共有された証拠から多様な政策論議を呼び起こす仕掛けとしてEBPMが定着し、「開かれた政府」の実現に資するならば、ともすると理念としては共鳴できても、ナイーブすぎないかというNPSの弱点を補い、具体的な国民・住民の政治生活を変化させる有力な手がかりになるといえるのではないかな。

自治体実務の現場では、例えば、国は第2期地方創生に向けて、自治体に対する情報支援の一環に、「EBPMを推進するための人材」の育成（「まち・ひと・しごと創生2019」）を掲げたことをどう考えるかからはじめてはどうだろうか¹¹。

地方創生といえ、第1期での総合戦略策定が急ぎ立てられるように行われたことは記憶に新しい。バックカスティングの発想になじめないまま、適切性や妥当性を欠いた目標やKPIを設定せざるをえなくなり、そのツケが運用段階に回され、四苦八苦している向きもあるかもしれない。もちろん、目標未達だからといって安易に目標自体を修正すべきではなく、むしろ、徹底してその要因を追求し、次のサイクルの政策形成にフィードバックして活かすのがEBPMマインドによる対応として望まれる。しかしながら、根拠なき願望や見当違いの展望に基づいて目標設定されていたり、施策が打ち出されて

いたりしたのならば、EBPMの観点からしっかりと是正されるべきだろう。第2期地方創生に向けた総合戦略の改定は、EBPMマインドを自治体行政にビルトインする絶好のチャンスといえる。

あわせて考えて欲しいのは、EBPM推進人材についてである。求められるのは、高度なデータサイエンスの専門能力ばかりではない。むしろ、住民・地域・行政間で証拠本位の対話の場を成り立たせるマインドとスキルに重きが置かれるべきだといえよう。身近さと現場性が自治体行政の特質であることを踏まえれば、それにふさわしい人材を見極められるか。第2期地方創生の試金石となることはもちろん、これからの自治体経営の行方を決めるといってよいのではないかな。

そのように考えると、EBPMマインドとスキルの涵養・定着は、例えば、人材育成基本方針の目標に明記されるべきであろうし、EBPMを実務に活かすスキルを学ぶ研修機会は当然確保されるべきだろう。また、エビデンスの源泉となりうる、大学・研究機関などの研究者、専門職やその団体など、外部人材との交流・連携を図るためのネットワークづくりは、実務や研修を通じて積極的に取り組まれるべきだろう。

EBPMは単なるデータ弄りや小手先のマネジメント手段にとどまるものではない。これからの自治体経営の基本理念となりうる、オープンガバメント（「開かれた政府・自治体」）、オープンダイアログ（「住民との開かれた対話」）、オープンイノベーション（「共創」）を有機的に結びつけるツールであるとの認識をもって使いこなすことが求められることを最後に指摘しておこう。

脚注

1 拙稿「自治体でEBPMを進めていくために必要な考え方」『月刊J-LIS』2019年6月号、28-29頁。

2 拙稿「自治体政策マネジメントと地域発自治創造」大森彌ほか編著『人口減少時代の地域づくり読本』公職研、2015年、131頁以下参照。

- 3 引用は、神奈川県政策研究センター「『根拠に基づく政策運営』(Evidence-based Policy Making) - EBPM の基本的な考え方と自治体の今後の対応」『かながわ政策研究ジャーナル』No.13、2019年3月号、18頁。
- 4 例えば、Paul Carney, *The Politics of Evidence-Based Policy Making*, Palgrave Macmillan, 2016, ch.1参照。
- 5 Graham Leicester, "Viewpoint: the seven enemies of Evidence-based policy" *Public Money & Management*, vol.19, issue 1, 1999, pp.5-7.
- 6 Carney, op. cit, pp.56f, and pp.89f.
- 7 内閣府「平成30年度内閣府本府 EBPM 取組方針(平成30年4月)」<https://www.cao.go.jp/others/kichou/ebpm/pdf/torikumi.pdf>、4頁参照。
- 8 例えば、EIPM を提唱する考え方として、Annette Boaz, Huw Davies, Alec Fraser and Sandra Nutley, *What Works Now?*, Policy Press, 2019, p.4
- 9 拙稿「首長・職員関係の行政学」日本行政学会編『首長と職員』ぎょうせい、2017年、66頁。
- 10 Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt, *The New Public Service*, fourth edition, Routledge, 2015, p.21.
- 11 この論点については、拙稿「自治体版 EBPM と地方創生」『自治日報』2019年9月13日号、一面参照。

寄稿者 PROFILE

大杉 寛(おおすぎ さとる)

首都大学東京法学部教授

経 歴：1964 年横浜市生まれ。東京大学大学院より博士(学術)取得。成城大学法学部専任講師、東京都立大学助教授を経て、現職。専門は、行政学・地方自治論。

著 書：『これからの地方自治の教科書』(共著)第一法規、2019 年、『人口減少時代の地域づくり読本』(共著)公職研、2015