

EBPMの推進は まずロジックモデルの構築から始めよう

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



1 「エビデンス」が問われる時代に

近頃、EBPMという言葉をよく耳にするようになった。EBPMはEvidence-Based Policy Makingの略称であり、直訳すると「エビデンスに基づく政策立案」である。「エビデンス」については様々な解釈があるが、個人的な経験や勘、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立案を行おうとするものである²。

EBPMは英国や米国が先行しているが、近年、わが国政府においても推進されている。内閣官房行政改革推進本部事務局のウェブページ「政府の行政改革」には「EBPMの推進」とあり、各省の幹部をメンバーとするEBPM推進委員会が設置されるなど、政府全体の取り組みとして位置づけられている。

また、「経済財政運営と改革の基本方針2021」(2021年6月18日閣議決定)、いわゆる骨太方針2021の第3章「感染症で顕在化した課題等を克服する経済・財政一体改革」には「7. 経済・財政一体改革の更なる推進のための枠組構築・EBPM推進」として、「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」などが明記されている。

このように政府がEBPMを進める背景には、統計データの整備・活用に関する2つの流れがある。

一つは、正確な景気判断に向けた経済統計改善の流れであり、「EBPMと統計の改革を車の両輪として一体的に推進する」(2017年6月経済財政諮問会議)と打ち出されたことである。

もう一つは、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法」の制定に端を発する流れであり、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ている。

もともと、昨今、政府の統計データ(2019年2月には厚生労働省の毎月勤労統計が、2021年12月には国土交通省の建設工事受注動態統計)の不正が明るみになっている。これらは、EBPMが推進されている最中にもかかわらず発覚した問題である。

翻って、新型コロナウイルス感染症に対して、政府や自治体が行う対策にエビデンスはあるのか、またどのようにエビデンスが用いられたのかが問われるようになってきている。たしかに、経験や勘、思いつきだけでコロナ対策が行われたとしたら、たまったものではない。

2020年8月4日の記者会見で、吉村洋文大阪府知事と松井一郎大阪市長は、消毒効果がある「ポビドンヨード」を含むうがい薬が新型コロナウイルスの減少に効果が期待できると発表した。おかげで、ポビドンヨードを含むうがい薬が薬局やドラッグストアで飛ぶように売れた。この発表は大阪府立病院機構・大阪はびきの医療センターが行った研究結果をもとに行われたものであったが、自然科学では特に「再現性」(他の研究者が再現して同じ結果を出せること)が重要視される。研究結果それ即ちエビデンスとは限らない。

しかも、エビデンスはいつでも存在するとは限らない。2020年の2月末を思い起こしてほしい。安倍首相(当時)による全国一斉休校の突然の要請に対して、その直後に開催された衆議院予算委員会

で「エビデンスは何か」に議論が集中した。当時の状況を考えると、専門家でさえ、人類史上初の感染症に対して確固たるエビデンスを持ち合わせていなかったであろう。しかし、一定期間が経過すると、もはや「エビデンスがない」などとは言っていない。エビデンスの獲得と蓄積のためには、積極的な調査や実験が必要である。

2 政策形成に不可欠な第3の軸

本誌の読者は大半が自治体職員であろう。そこで、もし自治体職員であるあなたが、何らかの政策（条例、計画、制度、事業、サービス等）について、それを立案・実施するかどうかも含めて検討するとき、最初に何を行うかを考えてほしい。

国の動向を調べるか、住民の声に耳を傾けるか、専門家や有識者の知見に学ぶか、それともコンサルタントに委託するか。それよりもまずは、前例（過去に採用していた事例・方法）があるかどうかを確認することも多いだろう。前例があれば安心感があるし、参考となる情報が得られやすいからだ。また、前例に倣えばゼロから検討しなくてもよいため、作業量が比較的小さくて済む。もっとも、「前例に倣う」と言っても単純に前例を模倣するわけではなく、必要に応じて修正することだろう。

このことは行政の継続性・安定性と言えれば聞こえはよいが、微々たる変化しか許容しない保守的な組織にありがちだ。また「行政は過ちを犯さない」「行政は過ちを犯してはならない」という行政の無謬性を払拭できないでいるとしたら、現状肯定、現状維持になりがちである。過去の決定や経験が足かせになり、簡単に方向転換できなくなることもある。

先進自治体の事例を参考にするというのも、“あるある”だ。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りしながら、実施の可否を含めた政策案を検討する。

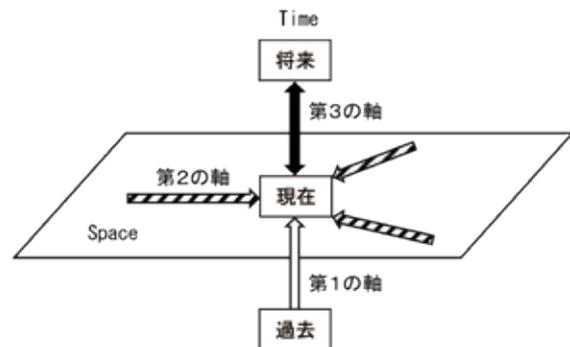
こうして、先進自治体の政策を後発自治体が参照

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。このような自治体間の横並び意識を背景とした相互参照（Mutual Referencing）と政策波及（Policy Diffusion）には、自治体全体の底上げ効果もあるだろう。一方、先進自治体の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、「わが自治体だけが取り残されるのではないか」といった恐れ（Fear of Missing Out）を感じ、「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。そうすると、先進自治体の事例を取り入れること自体が目的化し、問題の本質を見失いかねない。

以上のように、前例踏襲や横並びによる政策形成は作業効率が比較的良く、行政組織の特質にも合致しているため、受け入れやすい。ただし、前例踏襲や横並びだけでは、過去と比べて代り映えしない政策になってしまったり、他の自治体の政策と類似してしまったりしがちである。しかも、変化の目まぐるしい時代にあっては、前例が通用しない事態も増えつつある。

言ってみれば、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

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）

していくかを推論したりする第3の軸（「戦略的思考」または「仮説的思考」）が欠如してしまっている（図1）。エビデンスに基づく政策立案が得意でない理由には、こうした思考パターンが背景にある。

3 自治体政策の“あるある”

現実の自治体政策はEBPMとは程遠い状況にあることも珍しくない。詳しくは『エビデンスに基づく自治体政策入門』（佐藤徹編、公職研、2021）の序章に、「政策立案・政策評価のあるある」と題してまとめておいたので、是非参照いただきたい。ここでは、そのうちいくつか取り上げてみよう。

第1に、総じて総合計画の参照頻度はさほど高くない。自治体では「計画のインフレ」状態にあると言われるほど、実に多種多様な行政計画があふれている。なかでも総合計画は自治体の最上位計画である。この総合計画は一般的に自治体職員が素案を作り、住民参加や審議会、議会審議などの手続きを経て成案化される。また、基本構想からの改定となると、かなりの時間とコスト、労力が注ぎ込まれる。すべての策定作業を自前で行う場合もあるが、民間のシンクタンクやコンサルタントに委託して数年間かけて基礎調査やアンケート調査を行ったり、庁内に実務担当者からなる策定プロジェクトチームを立ち上げたりすることも珍しくない。それなのに、策定後は時間の経過とともに、総合計画の存在感が希薄になっていく。総合計画を所管している企画部門の職員でさえ、異動後にはじめて総合計画を見たという職員も少なくない。総合計画に対する職員の認識でさえ、このような状況であるから、総合計画が住民にとって身近な存在だとは言い難い。議会や委員会で総合計画に関する質問を行う議員もほんの一握りの、いつも同じ顔ぶれだったりする。

第2に、おかしな成果指標が設定されている。計画の評価手法としては、PDCAサイクルを用いた業績測定が用いられる。業績測定では、施策・事業等に成果指標と目標値を設定することにより、成果や

目標達成度の推移をモニタリングしたり、全国の平均値や他地域の数値と比較したりする。それにより、状況が悪化していたり相対的に弱い分野を発見し、問題解決のための新たな解決策を立案したり、資源配分の見直しを行うものである。したがって、いい加減な成果指標が設定されていると、いかに根拠のある目標値を設定し精緻にデータを分析しても、ほとんど意味がない。しかし、実際には活動指標を成果指標としてみたり、事業レベルの成果指標と政策・施策レベルの成果指標を混同していたりするなど、成果指標が適切に設定されていない場面にしばしば遭遇する。また残念なことに、成果指標の妥当性については外部の有識者や専門家にチェックしてもらうことも少なく、住民や議員から指摘されることも稀である。

第3に、目標値の設定根拠があまり知られていない。いまでは施策や事務事業に何らかの目標値が設定されることが少なくない。なぜなら、目標値が設定されていなければ、施策や事務事業の成果が目標に近づきつつあるのか、逆に遠ざかりつつあるのかを定量的に評価しようがないからだ。しかも、その目標値の設定過程でどのような議論があったのか、挑戦的で崇高な目標値なのか、あるいは最低限クリアしなければならない目標値なのか、どのような根拠でそのような目標値が設定されたのかについては意外と知られていない。

某自治体の外部評価委員会での出来事である。総合計画を見ていたところ、ある施策に関して「全国平均が45%であるため、5%増の50%を目標値とした」と書かれていた。しかし、なぜ5%増としたのか、その理由には触れられていなかった。そこで、その施策の担当部長に「目標値の設定根拠は何ですか」と尋ねてみたところ、「その目標値が設定された当時、わたしは今の部署におらず、わかりません」との御返答であった。人事異動の際に引継ぎがしっかりなされていなかったようである。

4 ロジックモデルの構築がEBPMの前提

社会が複雑化・高度化し、行政だけでは解決が困難な問題が増えつつある。また、時代の変化が目まぐるしく、前例が必ずしも通用しない。そうしたなかで、自治体政策の“あるある”に、どのように対処すればよいのだろうか。

この点に関する筆者の回答は「ロジックモデルの構築と活用」である。つまり、政策形成に第3の軸を取り入れることである。「中心市街地の活性化」という施策を例にとりて考えてみよう。

まずは、この施策が「現在、どのような状態にあるのか」や「将来、どのような状態を目指すのか」を明らかにしておく必要がある。その上でそれらの状態を測定するための成果指標（アウトカム指標）の設定とデータの収集・調査が不可欠だ。さらに、ある事業を行うことによって「中心市街地の活性化」を図ろうとする場合、その事業の実施によってどの程度の効果があったのかをデータで検証する。その結果から得られたエビデンスをもとに政策の立案や評価を行う。

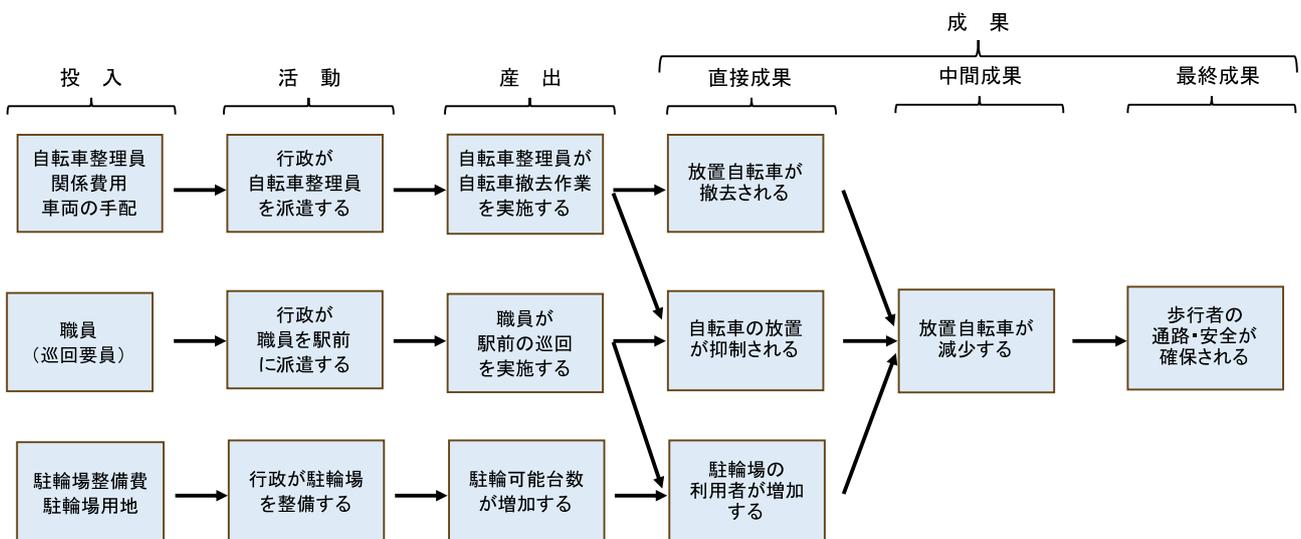
このとき、「その事業を実施した結果、中心市街

地が活性化されている」という因果関係に関する「仮説」が存在するはずだ。このことは、おおよそ、どのような政策にも当てはまる。

ロジックモデルとは、資源の「投入」から「活動」や「産出」、そして「直接成果」「中間成果」「最終成果」に至るまでの因果関係、言ってみれば、政策の目的とその実現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視覚的に描いたものである。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。

EBPMでは、政策の効果に関する因果関係がデータ等によって裏付けられるかどうかを検証することに主眼を置いている。したがって、ロジックモデルの構築がEBPMの前提となる。まず政策の立案段階でロジックモデルを構築しておく。つぎに、政策の実施途中や終了段階で、ロジックモデルとして描いた仮説どおりになったかどうかを検証する。仮説どおりにうまく行った場合も行かなかった場合も、なぜそのような結果になったのかを要因分析し、その改善策を新たな政策の立案や既存政策の見直し等に活かすのだ。これにより、政策の品質を高め、社会

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

問題を解決し、住民福祉の増進を図るわけである。

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。また、一度作って終わりではない。政策の実施後に検証し、必要に応じて修正することを忘れてはならない。

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。また不確実性への対処という点では、「影響要因」を追加した事業のロジックモデル（図3）が最適である。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」（成果に影響を与えるような外部要因）を予め組み込んでおくことで、あとあと要因分析が行いやすくなる。

ロジックモデルの活用は国だけでなく自治体でも始まっている。沖縄県では医療計画にロジックモデルを活用し、施策や指標を体系的に検討している。また奈良県では、がん対策推進計画の策定過程でロジックモデルを用いながら、患者、医療関係者、行

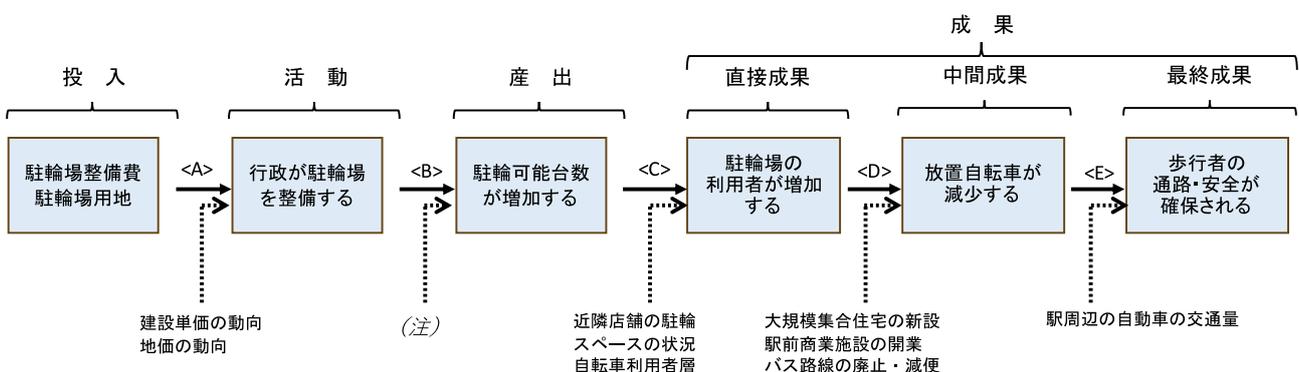
政担当者らが議論を通じて課題や目標を共有し、指標等により進捗状況を評価している。ステークホルダーとともに議論しながらロジックモデルを作成・活用するプロセスにこそ醍醐味がある。目指すべき姿が明確となり、適切なアウトカム指標の設定や地域課題の共有が行いやすくなるからだ。ややもすれば、ロジックモデルの作成を効率的に行おうとしてシンクタンクに委託したり、企画部門だけで作成したりしがちである。だが、それは計画の実効性確保からすると得策ではない。「急がば回れ」である。

5 EBPMの推進に向けて

ロジックモデル、すなわち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、それらを統計的に分析し、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、政策効果の検証に用いられる統計データの分析スキルを有する人材（データサイエンティスト）の育成や確保が急務となっている。それでは、この点につき、今後どのような点に留意すべきであろうか。

第1は、人材育成基本方針を見直し、統計データ

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）にも影響要因が介在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

を活用した政策分析等が行える職員を戦略的に養成することである。人材育成基本方針は大抵の自治体で策定済みだが、EBPMに関する言及がほとんどない。すべての職員にデータサイエンスの素養を画一的に求めるのは現実的でないため、どのような職員層にどの程度のデータ分析スキルをどのように養成するかを検討する必要がある。また、計量経済学・計量社会学などを専攻した者や理工系学部・大学院出身者の適材適所の配置や、データサイエンティストの中途採用及び外部専門家の任期付き採用などについても具体的な検討が求められる³。

第2は、「出口戦略」を見据えた研修とすることである。現在、EBPMに取り組む自治体では、EBPMや統計データ利活用の必要性に関する意識啓発だけでなく、コンピュータを用いた演習を行うなど、職員研修を積極的に行っている。しかし、研修を行うだけでは不十分だ。研修でインプットした知識やスキルを、自身が担当する地域課題の解決に活かしてこそ価値がある。EBPMは政策企画課だけでなく、各部署の計画策定や施策・事業評価の担当者などと密接不可分であるから、研修で学んだスキル等を具体的にどのようにアウトプットするのかなど、研修の出口戦略を考えておく必要がある。

第3は、データの利活用や分析はあくまで手段であり、それ自体がEBPMの目的ではないことである。様々な自治体の職員と話をしていると、どうも「EBPM＝統計データの分析」と理解されているような場面に遭遇する。もちろん、EBPMの取っ掛かりとしてデータの分析に慣れ親しむことは決して悪いことではない。今後、自治体DXの後押しもあるだろうし、筆者も政策立案・政策評価においてデータの利活用をより一層進めるべきだと考えているからだ。しかし、データ分析そのものが目的化してしまうようなことは避け、EBPMの本質から目を背けないようにしたい。

最後になるが、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。

自治体のEBPMの推進は緒に就いたばかりといえ、遅々として進んでいないのではないかといった識者の声もある。たしかに、EBPMにすでに取り組んでいる自治体でさえ、EBPMの推進担当部署が不明瞭な団体も少なくないし、EBPMの推進に向けた統計データの利活用に関しても、データが既に存在している一部の部署の取り組みであったり、データ分析ができる特定の職員による属人的な取り組みであったりすることもある。

この点につき、政府のEBPM推進委員会・EBPM課題検討ワーキンググループが取りまとめた『EBPMの推進に向けたロードマップ』（2021年6月23日）が参考になる。予算編成や政策評価のプロセスにおけるロジックモデルの積極的活用、データ等のエビデンスの活用、政策議論の活性化、人材確保・育成・活用などの各種取り組みが工程表として公表されている。

自治体の場合も、まずは職員の政策立案・評価能力を高めることに主眼を置き、ロジックモデルの構築に関する実践的なトレーニング（研修）と実務での経験を積み重ねることがEBPMへの近道である。

これと併行して、最上位計画である総合計画に掲げた施策・事業を評価するのに必要な評価指標データを全庁的に整備し、これらデータの分析スキルを有する人材を育成・確保していくのがよい。

EBPMは自治体にとって「ハードルが高い」と思われているふしがある。だが、わざわざ自身でハードルを上げる必要はない。最初は低く設定し、徐々にハードルを上げていけばよい。EBPMを一過性の取り組みに終わらせないためにも、そうした長期的な視点に立った戦略が必要である。まかり間違っても、EBPM推進の短期的成果をコスト削減としてはならない。EBPMの推進は、政策の品質を高めていくことに主眼を置くことが肝要である。

脚注

- 1 本稿は佐藤（2021a）、佐藤（2021b）をもとに再構成し、加筆修正したものである。
- 2 EBPMの源流はEBM（Evidence-based Medicine）であるとも言われる。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（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。なお、佐藤徹編（2021）では、行政政策分野におけるエビデンスとして、「問題の状況や要因」を示すエビデンスと「政策の効果」を示すエビデンスに区分している。
- 3 近年、大学においてデータサイエンスに関する教育体制の整備が進められている。既存の情報系学部はもとより、滋賀大学や横浜市立大学などをはじめとしてデータサイエンスに関する学部・学科・コースの新設が相次いでいる。日経新聞の調査によると、全国の有力大学の7割が「データサイエンス」の初級レベルを必修化するという。

参考文献

- ◎佐藤徹（2017）「自治体行政へのロジックモデルの導入戦略」『季刊 評価クォーターリー』第42号、pp.2-17、行政管理研究センター
- ◎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（2021a）「コロナ禍における職員養成・政策立案」『月刊ガバナンス』No.240、2021年4月号、pp.26-28、ぎょうせい
- ◎佐藤徹（2021b）「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、2021年10月号、pp.23-25、ぎょうせい
- ◎内閣官房行政改革推進本部事務局『EBPM推進委員会・EBPM課題検討ワーキンググループが取りまとめ』（2021年6月23日）
- ◎日本経済新聞朝刊1面『大学7割、データ授業必修』（2021年12月8日付）

寄稿者 PROFILE

佐藤 徹（さとう とおる）

高崎経済大学地域政策学部・大学院地域政策研究科教授

経 歴：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）。専門は行政学、公共政策論、政策評価論、自治体経営論。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・推進委員会委員長など公職多数。総務省政策評価に関する統一研修講師、市町村職員中央研修所講師なども務める。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。

著 書：『自治体行政と政策の優先順位づけ』（大阪大学出版会、2009年、日本地方自治研究学会賞）、『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）。