

# コロナ禍における 職員養成・政策立案

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**

コロナ禍において、「エビデンスはあるのか」といった言葉をよく耳にするようになった。翻って、近年、わが国や自治体において、EBPMが推進されている。EBPMでは個人的な経験や勘、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決定を行おうとするものである。

## あらためて問われる 「エビデンス」の意義

コロナ禍において、「エビデンスはあるのか」といった言葉をよく耳にするようになった。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、たまたまのものではない。

昨年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。

の要請に対して、その直後に開催された衆院予算委員会で「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」などとは言っていられない。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。「GOTOトラベル」と感染拡大との因果関係については未だエビデンスがはっきりしないが、厚生労働省は新型コロナウイルス感染症に関する現在の状況とこれまでに得られた科学的知見を、新たに10の知識としてとりまとめ、ホームページ上で公表している。

翻って、近年、わが国や自治体において、EBPM (Evidence-Based Policy Making) が推進されている。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、EBPMでは個人的な経験や勘、固定観念や先入観、エピソードや慣例な



さとう・とる 1967年、大阪府生まれ。大阪大学大学院修了。博士（国際公共政策）。大阪府豊中市政策推進部等を経て、2003年、高崎経済大学専任講師に就任。2012年より現職。同大学地域政策研究センター長、情報基盤センター長を歴任。2021年4月よりキャリア支援センター長。専門は行政学、政策評価論、自治体政策論、自治体経営論。総務省「統計データ活用の実践に係る組織体制等に関する調査研究検討会」委員など公職多数。新著に『エビデンスに基づく自治体政策入門』（公職研）。

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ものとするものである。EBPMは英国や米国が先行しており、また医学や保健学の分野では1990年代からEBM (Evidence-based Medicine) 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いく。

しかしながら、わが国の自治体職員は、そもそもエビデンスに基づく判断や政策立案がお世辞にも得意とは言えない。それはどうしてだろうか。

### 前例踏襲・横並びの政策形成

もし、あなたが自治体職員だとしたら、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、最初に何を言うだろうか。

国の動向を調べるか、住民の声を傾けるか、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。そのため、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・安定性と言えは聞こえはよいが、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、先ず「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

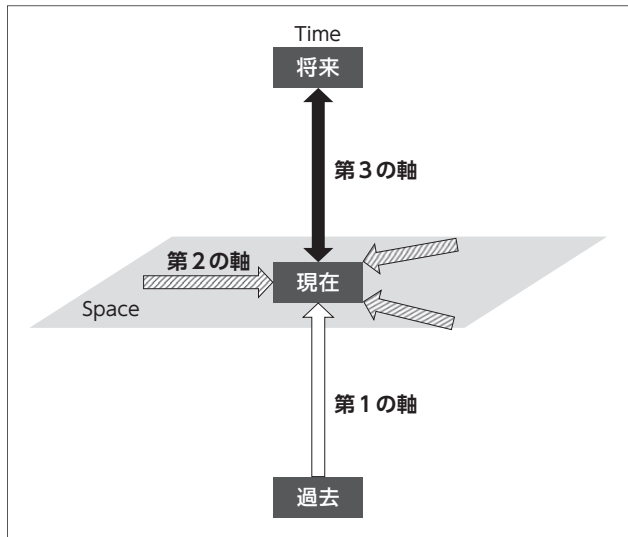
策が全国的に普及していく。このような自治体間の横並び意識を背景とした相互参照 (Mutual Referencing) と政策波及 (Policy Diffusion) には、自治体全体の底上げ効果もあるだろう。一方、先進自治体の事例が他の自治体へと拡大していき、やがてそれが大勢を制するようになると、「わが自治体も追随すべし」という同調圧力が生まれてくる。そうなること自体が目的化し、問題の本質を見失いかねない。

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好、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、過去と比べて代わり映え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

あつては、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

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）。

した思考パターンが背景にある。

## EBPMの推進に関する自治体の動向

まちや地域が抱える問題やその要因がどのような状況にあるかを的確に把握するには、データの活用が有用である。また、政策（施策・事業を含む）の実施と効果の因果関係を明らかにするためにも、その裏付けとなるデータを適切に収集・調査した上で、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。

とは言え、わが国の自治体におけるEBPMの実践に向けた統計データの利活用は、緒に就いたばかりである。それゆえ、すでにEBPMに取り組んでいる自治体であっても、EBPMの推進担当部署が不明瞭な団体も少なくない。

また、EBPMと称して自治体が行っている内容は実に多彩である。例えば、ICT教育やネウボラ事業の効果分析（広島県）、地域産業連関表による経済波及効果の分析（兵庫県）、過疎地域における集落単位の人口動態の分析（和歌山県）、女性の労働力率の落ち込み要因の分析（滋賀県）、REASAS等の活用

による産業振興策の検討（新潟県燕市）、住基空間情報を軸としたGISの利活用（福島県会津若松市）、ビッグデータの活用による健康寿命の延伸（福岡市）、中心市街地の空き家推計（前橋市）、効果的な教師の指導方法の分析（埼玉県戸田市）などがある。なかでも、資源集積所に取り残されるごみを無くす対策の効果を検証（ランダム化比較実験）によって地域住民とともに検証した神奈川県葉山町の取り組みは秀逸である。

もともと、EBPMの推進には首長及び経営幹部のリーダーシップ、大学又は研究者との外部連携が不可欠であり、庁内のデータ共有基盤の整備、EBPM推進部署と事業担当課の連携、個人情報取り扱いや二次利用（目的外利用）制限への対処といった課題もある。なかでも、データ分析スキルを有する職員をいかに養成するかが喫緊の共通課題となっている。

## EBPM推進のための職員養成で留意すべき点

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と同時に、客観性と合理性を有する

説得技術としての政策分析・評価能力を職員に求めるものである。それでは、EBPM推進のための職員養成に向けて、今後留意すべきはどのような点だろうか。

第1は、人材育成基本方針を見直し、統計データ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。すべてに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。

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進めている。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、データ分析スキルの修得に終始するのではなく、政策の立案・評価能力を高めることに主眼を置くことである。データの利活用はあくまで手段であり、それ自体がEBPMの目的ではないからだ。また、どのような政策にも、それを実施すれば、何らかの効果があるという因果関係が想定されている。この因果関係をわかりやすく図式化したものが「ロジックモデル」である。EBPMの主たる目的は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ある。とは言え、ロジックモデルの作成はそう簡単ではない。だが、実践的なトレーニングと経験を積み重ねることにより、政策形成の第3の軸である「戦略的思考」や「仮説的思考」が職員間に養成されていくであろう。

【参考文献】佐藤徹編『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、2021年2月。