

論文

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

佐藤 徹

(高崎経済大学地域政策学部・大学院地域政策研究科教授)

I. 研究の背景と目的

本稿の目的は、わが国の自治体におけるEBPM (Evidence Based Policy Making) 推進の黎明期に焦点をあて、その展開と動態を明らかにすることである¹⁾。

EBPMは、2000年代前後、世界的にその重要性が叫ばれた。なかでも英国や米国は導入背景や歴史は異なるものの、EBPMのトップランナーとして知られている。一方、わが国では、経済財政運営と改革の基本方針、いわゆる骨太の方針2017において「EBPM」が初めて登場した。「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」と謳われていたように、わが国政府のEBPMは統計改革がその背景にあった。以降今日に至るまで、骨太の方針では毎年「EBPM」への言及が見られる。直近の骨太の方針2022 (2022年6月7日閣議決定) 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、EBPMが精力的に推進されている。

翻って、自治体ではどうであろうか。「自治体経営改革に関する実態調査報告」(2022年度、以下「自治体経営改革調査(2022)」とする)によれば、2017年度から2021年度までを経年比較すると、EBPMの推進に向けた取組に「関心はない」自治体の割合が低下し、「推進している」「具体的な検討を進めている」自治体の割合が年々高まっている。しかし、全体の傾向

としては、「EBPMを推進している」と回答した自治体の割合は15.1%にとどまり、「関心はあるが具体的な検討に至っていない」とした自治体の割合は72.7%にのぼっている²⁾。このように自治体のEBPMは全体的には遅々として進んでいないようにも見えるが、一方で個々の自治体におけるEBPMの取組事例が着実に蓄積され、その内容が明らかにされつつある。

だが、そもそも「エビデンス」や「EBPM」と言っても様々な解釈やアプローチがある。これまで自治体はどのようにEBPMを捉え、推進しようとしてきたのだろうか。自治体EBPMの全容やその実態については、ほとんど明らかになっていない。この点を実証分析によって解明を試みようとするのが、本稿の目的である。

本稿の構成は、次のとおりである。まず、先行研究の整理・検討を行う。つづいて、黎明期における自治体EBPMの動向を概観し、その特徴について検討する。さらに、EBPMの先進自治体に対する質問紙調査を行い、そのデータを用いて実証分析を試みる。最後に分析結果をふまえ、本研究の結論について述べる。

II. 先行研究の検討

政策に何らかの根拠が求められるのは当然であり、今に始まったことではない。わが国では1990年代半ば頃より先駆的自治体が行政評価を制度的に導入・運用してきたし、また公共事業に関しても必要に応じて費用便益分析等を行ってきた。

理論的には、評価全体は測定 (measurement)、分析 (analysis)、狭義の評価 (evaluation) の3つのレジームに分かれ、それぞれ固有の接近と領域を持っている

(古川2002)。これにわが国自治体の評価制度を照らしてみると、行政評価が測定 (measurement) の、公共事業評価が分析 (analysis) の各範疇に属する。狭義の評価 (evaluation) はプログラム評価 (program evaluation) に相当し、これまでほとんど実践されてこなかったタイプの評価である。

プログラム評価はプログラムに関する、①ニーズ評価 (the needs for the program)、②セオリー評価 (the design of the program)、③プロセス評価 (program implementation and service delivery)、④インパクト評価 (program impact or outcomes)、⑤効率性評価 (program efficiency) の5段階で構成される (Rossi, Lipsey and Freeman 2004)。このうち、近年、政策の効果を測定するインパクト評価がEBPMに不可欠な構成要素と位置づけられつつあり (Gertler, Martinez, Premand, Rawlings and Vermeersch 2016)、それゆえにインパクト評価への関心が世界的にも高まっている。だが、インパクト評価はプログラム評価の一種であり、医療やODA等の分野では特に目新しい評価手法ではない。また、ロジックモデル (Logic Model) もセオリー評価においてプログラムをデザインする際に用いられ、それ自体は随分前から存在していた³⁾。つまり、インパクト評価やロジックモデルはEBPM推進の潮流にさらされ、脚光を浴びる形となったものである。

英国や米国のEBPMはEBM (Evidence-based Medicine) が源流であるとも言われる。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 (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。このように厳密な意味で用いられてきたエビデンスを「狭義のエビデンス」ともいい、その意味でのEBPMは事前評価段階、つまり政策立案段階で理論的な因果仮説 (ロジックモデル) を構築し、データによって政策効果を検証しようとする。元来、EBPMの核心はこの点にある。

それでは、これまでわが国の自治体はどのようにEBPMを捉え、またどのようにEBPMを推進してきたのであろうか。これが本稿のリサーチクエスチョン

である。

この点につき、わが国自治体のEBPMはまだ歴史が浅いこともあり、個々の自治体での実践報告は散見されるが、その全容や詳細な実態まではほとんど明らかにされていない。

しかし、手掛かりとなる研究が全くないわけではない。先述の自治体経営改革調査 (2022) によれば、既にEBPMの推進に向けて具体的な取組や検討を行っている自治体において、①施策効果の検証に活用している統計的手法としては「成果指標の前後比較」が72.0%と最も多く、「RCT」は4.3%にすぎないこと、②「既存の行政評価の仕組みにEBPMの手法や考え方を組み込んで取り組んでいる」と回答した自治体が44.7%と最も高いこと、③「主要な施策、事業についてロジックモデルを作成している」とした自治体は17.0%であること、④EBPMを推進する上での課題としては「手法に関するノウハウ・知識が足りない」(92.0%)、「人手が足りない」(43.8%)、「庁内の理解が足りない」(42.6%) ことなどが明らかとなっている。

また、筆者も委員として関わった「統計データ利活用の実践に係る組織体制等に関する調査研究検討会」(総務省統計局統計データ利活用センター、2020年度、以下「総務省調査 (2021)」とする) では、自治体におけるEBPMの実践に向けたデータ利活用の取組状況とその推進体制の実態、データ利活用を推進する上での重要な事項について把握することを目的に、47都道府県とEBPMに関する何らかの取組が確認された57市区町に対してアンケート調査を行っている⁴⁾。調査項目は多岐にわたるが、①EBPMの実践に向けたデータ利活用の取組推進部署がない自治体が約半数あり、残りの半数の自治体では政策企画部門を取組推進部署とする団体が最も多く、ついで統計部門、情報政策部門と続くこと、②EBPMの実践に向けたデータ利活用を推進するにあたり、「データ分析スキルを持つ職員の確保・育成」(69.3%) や「データ利活用の方法に関する知識」(64.9%) が最も重要な事項であることが明らかとなっている。

しかしながら、これらの調査には自治体が「EBPM」をどのように捉えているか以外にも未解明な点が残されている。第1にそもそも自治体では何を契機としてEBPMを推進し、最初にEBPM推進を発案したのは誰であったのか、またEBPM推進の検討や具体的取

組を始めたのはいつ頃であったのかが明らかでない。第2に行政改革では一般的に首長のリーダーシップが重要とされ、前述の総務省調査(2021)でもEBPMの実践に向けたデータ利活用の推進には4割強の自治体が「トップのリーダーシップが重要である」と回答している。それでは、EBPM推進において首長のリーダーシップはどのような場面でのどの程度発揮されているのだろうか。この点についても明らかにしたい。第3に既存の行政評価の仕組みにEBPMの手法や考え方を組み込んで取り組んでいる自治体は4割強であるが、一方で行政評価の仕組みとは別に新たにEBPMを構築している自治体の割合が年々高まっている(自治体経営改革調査2022)。EBPMを行政評価制度の中に組み込み、一体的に行っている自治体はどのような特徴を有するのであろうか。この点を解明することは、学術的にも実務的にも意義がある。

そこで本稿では、以上の諸点をふまえ、調査データに基づいた詳細な分析によって、上記の問いへの解を探ってみたい。

Ⅲ. 自治体EBPMの動向と特徴

「EBPM」に対する解釈はアカデミシャンの間でも必ずしも一様ではない。それゆえに、自治体が「EBPM」と称して取り組む内容が多種多様となるのも不自然ではない。

そこで本稿では、自治体がEBPMをどのように推進しているかを分析する前に、前述の総務省調査(2021)⁵⁾や公表資料、筆者によるヒアリング調査などを手掛かりに、自治体EBPMの近時の動向を概観し、その特徴を検討してみたい。

1 都道府県レベル

都道府県では、基礎自治体に比べ、統計部門の組織体制が整備されている。EBPMにおける「統計データの利活用」という点でも、その役割は小さくない。2010年代半ば頃から、基幹統計の作成だけでなく、政策の企画・立案や評価等への活用など組織におけるデータ利活用を推進した団体も見られる⁶⁾。また、統計部門が政策企画部門や事業部門におけるデータ活用の庁内ニーズに応える取組も始まった(佐賀県、兵庫県、神奈川県)⁷⁾。さらに、統計部門の職員が政策企画部門を兼務したり(兵庫県)、データサイエンス人

材の育成、民間企業等におけるデータ利活用推進等に取り組む組織を新設したりするなどの動きも見られる(和歌山県)⁸⁾。2016年12月施行の官民データ活用推進基本法において、都道府県では官民データ活用推進計画の策定が義務付けられたが、2021年度以降の同計画でEBPMに言及する団体も増えている⁹⁾。

2018年11月には都道府県会館で広島県が主催するEBPMシンポジウムが開催された。英国のEBPM体制に深い関心を持った知事が自らEBPMの推進や組織への定着の方針を表明した。同県では2018年度にEBPM推進基本方針を策定するとともに、政策企画部門が事業部門と連携し事業の効果分析を行っている。また、滋賀県では国内初のデータサイエンス学部を開設した滋賀大学と連携し、データを活用した政策立案や事後評価を行うEBPMモデル研究事業に着手している¹⁰⁾。

この他、埼玉県では2022年度に県民生活に影響の大きい20事業を選定し、EBPM有識者会議においてそれら事業が効果的であるかどうかを、ロジックモデルを活用し外部評価を行っている。また、ロジックモデルに関しては、都道府県が法定計画である循環器病対策推進計画を策定したり進捗管理・評価したりする際に活用され始めている。なお、EBPMを推進する観点から、まちの未来像についてAIを用いたシミュレーションを行う団体(長野県、岩手県等)も現れている¹¹⁾。

2 政令指定都市レベル

官民データ活用推進基本法の施行に伴い、政策立案や業務効率化にオープンデータや庁内データデータを活用する機運が高まった。神戸市では2016年度からデータアカデミーと称するセミナーやワークショップを開催し、職員のデータリテラシー向上に取り組み始めた。また、横浜市では2018年3月、政令指定都市初となる官民データ活用推進基本計画の策定を機にEBPMに関する職員研修、パイロット事業、相談会などを行っている。さらに、浜松市ではRESASの整備や地方版総合戦略におけるKPIの設定などを契機として、統計データの利活用に関するEBPMアドバイザー(相談窓口)を設置している。

他方、事業部門が個別にEBPMに取り組む例も見られる。例えば、福岡市の保健福祉局では地域包括ケアの実現に向けて、別々に管理されていたデータを一

元的に集約した情報プラットフォームを構築し、職員自らデータ分析可能な環境を整えることでEBPMの普及を目指している。また横浜市では医療レセプトデータを集約化したデータベースをもとに、行政区別の訪問診療・往診の将来推計を行い、在宅医療等の政策立案に活用しようとしている。

3 中核市レベル

中核市レベルでも、大学や民間シンクタンク等と連携して高度なデータ分析を行う自治体がある。例えば、大津市では滋賀大学データサイエンス学部の教員から助言を受けながら、子育て施策の成果や人口増加の傾向及び要因を分析している。また、前橋市では2017年11月、大学や民間シンクタンクとの間でEBPM推進の協議会を設立し、観光地の人流分析や中心市街地の空き家推計を行っている。さらに、尼崎市では外部の研究者等を迎えた研究所を設置し、子どもたちの学力や非認知能力のさらなる向上を目的とした施策の効果検証を行い、政策立案へつなげようとしている。

この他に、データ利活用という点では、地域産業連関表の作成と独自に開発した経済波及効果分析ツールの全庁的活用（横須賀市）、特定の個人を識別できないように処理した分析用データベースの活用（姫路市）も見られる。

4 市区町村レベル

市区町村レベルでも、データ分析スキル向上のための職員研修に加え、大学や民間と連携してのデータの分析を行う団体も見られる。例えば、RESASと独自データ分析を併用した産業振興策の検討（燕市、北上市）、GISの活用（つくば市、会津若松市）、EBPM研究会の設置と調査研究（ふじみ野市）などである。

ユニークな取組としては、各種情報を地図上で重ねて表示できる行政情報ダッシュボードの構築（加古川市）、ビッグデータを活用した交通安全対策（杉並区）、

母子保健課によるケアプラン作成に関する調査データの分析（浦安市）などがある。

この他、戸田市では教育政策室内にシンクタンクを設置し、外部有識者とともにデータに基づく実態把握や施策の見直し等を進めるなど学校教育分野でのEBPMを推進している。さらに同市では2022年度から外部評価委員会において総合振興計画の施策評価にロジックモデルを活用している。なお、RCTによる効果検証については、介護予防（寝屋川市）、食の臨床試験（江別市）、資源ごみ（葉山町）、ナッジの知見を活用した大腸がん検診受診率改善（八王子市）など少数であるが実践例が報告されている。

5 EBPMに関する2つのアプローチ

以上のように、自治体のEBPMに関する取組は多岐にわたるが、そこには大きく2つのアプローチが見られる（表1）。これはEvidenceやPolicy Makingをどのように解釈するかによって異なる（大きい¹²⁾）。

第1は、「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である。ここでは、この種のEBPMを「第1種のEBPM」としておく。第1種のEBPMにおけるEvidenceは、前章で述べたとおり、厳密な意味で用いられる「狭義のエビデンス」、すなわち政策効果を示すエビデンスである。Policy Makingを政策の立案段階として捉え、予め政策効果に関する因果関係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。

理想的な手法としてはRCTであるが、これ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、片方の群には政策介入を行わず、もう片方の群にのみ政策介入を行う。そして、政策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

表1 EBPMに関する2つのアプローチ

	Evidence	Policy Making	エビデンス獲得の方法	研究デザイン
第1種のEBPM	狭義のエビデンス	政策立案段階に焦点	政策効果の検証	介入研究 RCT、準実験等
第2種のEBPM	広義のエビデンス	政策過程全般に及ぶ	現状分析、将来予測	観察研究 相関分析、回帰分析等

粹の政策効果を確認しようとする。

第2は、「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である。ここでは、この種のEBPMを「第2種のEBPM」としておく。第2種のEBPMにおけるEvidenceは「広義のエビデンス」ともいうべきもので、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。また、Policy Makingを政策立案段階のみならず、政策の実施や評価段階も含めた政策過程全般として包括的に捉える。その意味において、第2種のEBPMは「データを活用した政策形成」ないし「データを重視した政策形成」ともいえる。そのように考えると、第2種のEBPMには、第1種のEBPMのように、反実仮想による実験デザイン(experimental design)や仮説検証型アプローチなどが見られないため、あまり新鮮味は感じられない。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。また、こうした統計データ利活用の事例は年々蓄積が進み、公表されている¹³⁾。

以上、EBPMには大きく2つのアプローチが考えられるが、自治体が置かれた現状や制約に鑑みると、第1種のEBPMよりも第2種のEBPMのほうがハードルは低く、取り組みやすいだろう。もっとも第1種のEBPMでもRCTのようなハードルの高い取組ではなく、政策立案や政策評価に汎用性の高いロジックモデルの作成と活用から始めるというアプローチもある。この点については、次章以降で、調査データの分

析結果を踏まえ、さらなる検討を行う。

IV. 調査概要

自治体EBPMの全容とその実態を解明することを目的として、『エビデンスに基づく政策立案(EBPM)に関する自治体調査』(調査機関:高崎経済大学地域政策学部 佐藤徹研究室)と題し、質問紙調査を実施した。

この種の調査は、本来であれば全国の都道府県・市区町村を対象に悉皆調査を行うか、無作為抽出による調査を行うべきである。だが、そもそも現時点ではEBPMを推進している団体は限定的であることから、EBPMの先進自治体に焦点を当てることにした。具体的には、前述の総務省調査(2021)でヒアリング調査が行われた20団体、『地方公共団体における行政改革の取組』(総務省2019、2020)において「EBPMの取組」として紹介されていた20団体、『Data StaRt』(総務省統計局統計データ利活用センター、2016～2020)に掲載されていた29団体のうち重複分を除いた計51団体を調査対象とした。

これら自治体に、2021年12月1日を回答期限として同年11月上旬に調査票を郵送したところ、回収数は32団体(回収率62.7%)、そのうち有効回答数は30団体(有効回答率93.8%)であった(有効回答数の内訳は都道府県レベルが7団体、市区町レベルが23団体である)。なお、調査票の送付先としては、本調査の目的に照らし、統計部門や情報政策部門等ではなく、官房系の政策企画部門とした¹⁴⁾。

表2 EBPM推進の契機

	団体数	比率(%)
官民データ利活用推進の潮流	18	60.0
スマートシティ推進の潮流	4	13.3
外部の研究機関(大学・シンクタンク等)からの提案	3	10.0
政策評価(行政評価)制度の改善の必要性	14	46.7
行政計画の実効性確保の必要性	18	60.0
予算編成過程における合理的な判断の必要性	14	46.7
その他	5	16.7

n=30

V. 分析と考察

1 EBPM推進の契機と取組

(1) EBPM推進のきっかけ

政府がEBPMを進めた背景には統計改革と官民データ活用推進法の制定(2016年12月)がある。それでは、自治体ではEBPM推進のきっかけは何だったのだろうか。そこで、まずはこの点についてマルチアンサー方式(MA)で尋ねてみた。

その結果、表2に示したとおり「官民データ利活用推進の潮流」と「行政計画の実効性確保の必要性」がともに60.0%で、最も多かった。ついで、「政策評価(行政評価)制度の改善の必要性」と「予算編成過程における合理的な判断の必要性」が同率で46.7%であった。「外部の研究機関(大学・シンクタンク等)からの提案」については10.0%と最も少なかった。「その他」のきっかけとしては、「庁内におけるイベント等の効果検証の必要性が生じた」や「まちづくりの成果と課題をエビデンスにより明らかにするよう首長からの指示があった」などが見られた。

(2) EBPM推進の発案者

EBPMの推進を最初に発案したのは誰なのだろうか。この点については、表3のとおり、首長による発案と職員による発案の割合は拮抗していた。その内訳を見ると、「首長」が36.6%と最も多く、ついで「中堅職員(課長・係長クラス)」が20.0%であった。なお、「わからない」と回答した団体も26.6%と少なくなかった。首長が発案した場合は明白であるとしても、職員が発案した場合、それが誰であったかについては庁内で浸透、共有されていないこともある。そうした結果であろうと推察される。

表3 EBPM推進の発案者

	団体数	比率(%)
首長	11	36.6
幹部職員(部長クラス)	2	6.6
中堅職員(課長・係長クラス)	6	20.0
若手職員(主任・主事クラス)	3	10.0
わからない	8	26.6
	n=30	

(3) EBPMの検討及び具体的取組の開始時期

EBPM推進の先進自治体では検討や具体的な取組を始めたのはいつ頃だったのだろうか。この点についても尋ねてみた。その結果は、表4のとおり、EBPMの検討開始時期としては「2015年度以前」が23.3%と最も多かった。このうち、「2014年度」と回答した団体が最も早期であった。現在EBPMに取り組んでいる自治体はそのほとんどが2018年度までには検討を開始していたことが窺える。

一方、EBPM推進に向けた具体的取組の開始時期としては、「2015年度以前」と回答した団体も5団体見られたが、「2018年度前半」が23.3%と最も多かった。先進自治体では、総じて2017年度から2018年度にかけて、EBPM推進に向けた具体的な取組に着手したことが窺える。

なお、具体的取組の開始時期を「2015年度以前」と回答した5団体のうち4団体が、EBPM推進のきっかけの一つに「官民データ利活用推進の潮流」を挙げていた。政府がEBPMに本格的に取り組み始めたのが2017年だとすれば、2015年度以前から具体的な取組に着手した自治体は、当初は「EBPMの推進」というよりは「データ利活用」という側面が強かったが、その後のEBPMの潮流到来によって、自身の取組を「EBPMの推進」として位置づけ直したのではないかと推察される。

表4 EBPMの検討及び具体的取組の開始時期

	検討開始時期		取組開始時期	
	団体数	比率(%)	団体数	比率(%)
2015年度以前	7	23.3	5	16.7
2016年度前半	2	6.7	2	6.7
2016年度後半	2	6.7	0	0.0
2017年度前半	5	16.7	2	6.7
2017年度後半	2	6.7	4	13.3
2018年度前半	5	16.7	7	23.3
2018年度後半	1	3.3	5	16.7
2019年度前半	1	3.3	1	3.3
2019年度後半	0	0.0	1	3.3
2020年度前半	0	0.0	0	0.0
2020年度後半	1	3.3	1	3.3
不明	4	13.3	2	6.7
	n=30			

(4) EBPM推進のための具体的取組

EBPMを推進するために、どのようなことに取り組んでいるかについても回答を求めてみた(MA)。ただし、計画策定時等に実施する通常のデータ分析やアンケート、単純な統計データの公表、継続性のない単発の研修等は除くものとし、RCTについては実施例がごく少数であることから選択肢には含めなかった。結果は表5に示したとおりである。最も多かったのが「研修・セミナーの実施」で70.0%であった。ついで「庁内の既存データの活用」(60.0%)、「オープンデータの活用」(50.0%)、「ロジックモデルの作成」(40.0%)という順であった。「その他」としては「統計分析専門員による統計相談」や「EBPMアドバイザーの設置」などが見られた。

表5 EBPM推進のための具体的取組

	団体数	比率(%)
ロジックモデルの作成	12	40.0
産業連関分析	4	13.3
RESASの活用	11	36.7
オープンデータの活用	15	50.0
ビッグデータの活用	6	20.0
GISの活用	8	26.7
SSDSの活用	2	6.7
モデル・研究事業の実施	11	36.7
研修・セミナーの実施	21	70.0
庁内の既存データの活用	18	60.0
その他	4	13.3

n=30

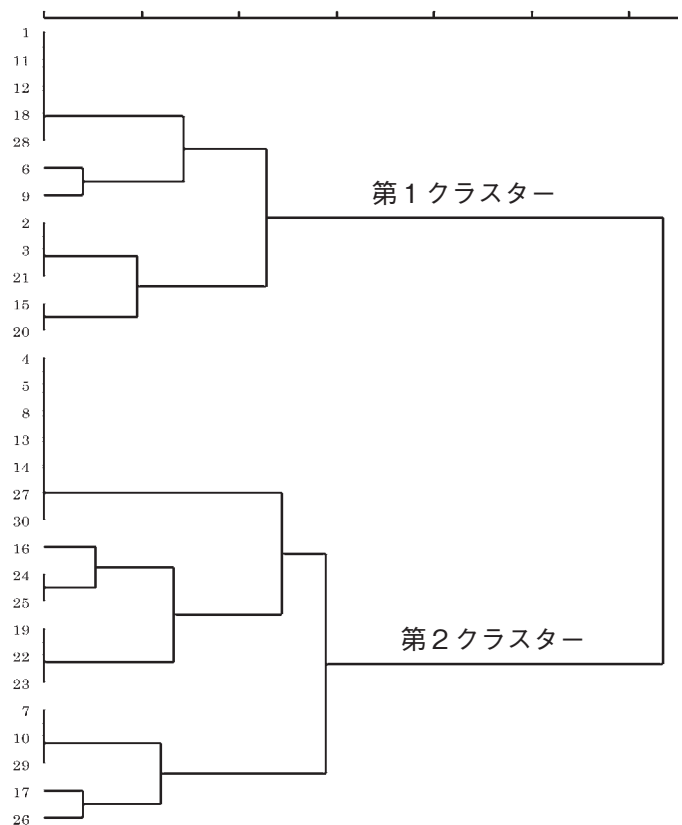
さらに、EBPM推進のための取組パターンを検討するため、産業連関分析、RESASの活用、オープンデータの活用、ビッグデータの活用、GISの活用、SSDSの活用、庁内の既存データの活用を「データ利活用」として一つのカテゴリーに統合・リコードした上で、クラスター分析(平方ユークリッド距離・Ward法)を行った。

その結果、デンドログラム(図1)から大きく2つのクラスターに分類することが妥当であると判断された。この2つのクラスターは、ロジックモデルの作成有無に違いがあることから、第1クラスター(n=12)

は「ロジックモデル作成群」であり、第2クラスター(n=18)は「ロジックモデル非作成群」と解釈できる。

以上の分析結果から、EBPMの先進自治体は、第1種のEBPMを志向するグループと第2種のEBPMを志向するグループに概ね大別されることが示唆された。

図1 クラスター分析により析出されたデンドログラム



2 EBPMの推進における首長のリーダーシップ

EBPMの推進にとって首長のリーダーシップが重要であることは総務省調査(2021)でも明らかとなっている。それでは、EBPMを推進していく過程において、首長のリーダーシップはどの程度発揮されたのであろうか。この点につき、①EBPM推進担当課の人員拡充、②データ利活用やデータ作成のための予算の確保、③他機関(大学・シンクタンク・民間企業)との連携、④EBPM推進の重要性に関する意識の啓発、⑤データ分析のスキルを持った職員の育成、の各項目について5件法で尋ねてみた。

結果は表6のとおりである。5項目の中では、「EBPM推進の重要性に関する意識の啓発」が、首長のリーダーシップが発揮されていると回答した団体の割合が最も高かった。「他機関（大学・シンクタンク・民間企業）との連携」と「データ利活用やデータ作成のための予算の確保」についても半数の団体が首長のリーダーシップの発揮に肯定的な回答をしていた。逆に、5項目中、肯定的な回答割合が最も低かったのは「EBPM推進担当課の人員拡充」であった。

3 EBPM推進における人材・連携

EBPMの実践に向けたデータ利活用の推進にあたって最も重要な事項として、「データ分析スキルをもつ職員の確保・育成」であることが明らかとなっている（総務省調査2021）。そこで、EBPMを推進するにあたり、データ分析スキルを持った人材が不足しているかについて、5件法で尋ねてみた。その結果、「そう思う」が46.7%、「どちらかといえばそう思う」が40.0%であった。EBPMの先進自治体であっても9割近くの団体がデータ分析スキルを有する人材が不足しているとの認識が示された。

また、EBPMの推進を全庁的に統括する責任者の有無についても調査した。その結果、責任者がいる団体は3割にも満たず、責任者を置いていない団体が7割を超えていた。さらに、EBPMを推進するにあたり、関係部署が連携しデータの共有や分析を行って

るかについても4件法で問うてみたが、「行っている」が23.3%であり、「どちらかといえば行っている」が46.7%と、7割の団体が部署間で連携してデータの共有や分析を行っているといった結果であった。

4 EBPM推進とロジックモデル・政策評価（行政評価）との関係

現在、政府ではロジックモデルを作成・活用し、EBPMが実践されている。そこで、EBPMを推進するにあたって、ロジックモデルの作成は重要だと思いかどうかについて5件法で尋ねてみた。その結果、「そう思う」が53.3%と最多であり、約7割5分が肯定的な回答で占められた。また、ロジックモデルを作成したことがあるかについても尋ねてみた。その結果、EBPMを推進する目的でロジックモデルを「すでに作成した」と回答した団体は5割を超えていた。

さらに、EBPMの推進が政策評価（行政評価）制度の改善に有効な手段であるかについても5件法で尋ねてみた。「そう思う」が50.0%と最も多く、「どちらかといえばそう思う」を含めた肯定的回答が8割を占めた。最後に、EBPMを政策評価（行政評価）制度の中に組み込み、一体として取り組みを行っているかについても回答を求めたところ、「行っている」が16.7%、「どちらかといえば行っている」が36.7%であった。しかし一方で「どちらかといえば行っている」が13.3%、「行っていない」が33.3%であり、二極化の様

表6 首長のリーダーシップの発揮

	そう思う	どちらかといえ ばそう思う	どちらとも いえない	どちらかといえ ばそう思わない	そう思わない
EBPM推進担当課の人員拡充	8 26.7	3 10.0	13 43.3	1 3.3	5 16.7
データ利活用やデータ作成の ための予算の確保	8 26.7	7 23.3	13 43.3	0 0.0	2 6.7
他機関（大学・シンクタンク・ 民間企業）との連携	10 33.3	5 16.7	9 30.0	1 3.3	5 16.7
EBPM推進の重要性に関する 意識の啓発	10 33.3	6 20.0	9 30.0	2 6.7	3 10.0
データ分析のスキルを持った 職員の育成	6 20.0	7 23.3	12 40.0	1 3.3	4 13.3

（注）数値は上段が団体数、下段が比率（%）を表す。

相を呈している。この点については、前述のとおり、自治体経営改革調査（2022）と同様の傾向が確認された。

5 EBPMと政策評価（行政評価）制度の一体的推進度を規定する要因

そこで、EBPMを政策評価（行政評価）制度の中に組み込み、一体として取り組みを行っているかどうか（以下、「一体的推進度」とする）が、探索的にどのような因子によって説明可能であるかを分析することにした。

分析にあたっては本調査で得られたデータをもとに、一部についてはカテゴリーを統合・修正した上でデータのリコードを行い、分析用のデータセットを作成した¹⁵⁾。分析に用いるデータは、表7に示したように、被説明変数（一体的推進度）、説明変数ともに

カテゴリー変数である。また、AIC統計量（Akaike's Information Criterion；赤池情報量規準）により分析した。AICは次式により計算される。

$$AIC = (-2) \text{Log}(\text{最大尤度}) + 2(\text{パラメータ数})$$

AIC統計量を用いる最大のメリットは、極めて広範なデータの中から、質的な目的変数に対して最も多くの情報を持つ説明変数を自動的に探索するためのプログラムであるCATDAPを利用できる点にある（Katsura and Sakamoto1980）。

分析の結果を示したのが表8である。これは21の説明変数を、「一体的推進度」の説明力の高い順に整序したリストである。AICの値が小さいほど目的変数に対する説明変数の情報量が大きいと見なされ、当該変数が説明要因としての意味がある。AICがマイナ

表7 説明変数一覧

	説明変数	修正後のカテゴリー数
A	EBPM推進のきっかけ	
A1	官民データ利活用推進の潮流	2
A2	スマートシティ推進の潮流	2
A3	外部の研究機関（大学・シンクタンク等）からの提案	2
A4	政策評価（行政評価）制度の改善の必要性	2
A5	行政計画の実効性確保の必要性	2
A6	予算編成過程における合理的な判断の必要性	2
A7	その他	2
B	EBPM推進の発案者	5
C	EBPM推進に向けた具体的な取組の開始時期	7
D	EBPM推進のための取組	
D1	ロジックモデルの作成	2
D2	データの利活用	2
D3	モデル・研究事業の実施	2
D4	研修・セミナーの実施	2
D5	その他	2
E	首長のリーダーシップ	
E1	EBPM推進担当課の人員拡充	5
E2	データ利活用やデータ作成のための予算の確保	5
E3	他機関（大学・シンクタンク・民間企業）との連携	5
E4	EBPM推進の重要性に関する意識の啓発	5
E5	データ分析のスキルを持った職員の育成	5
F	EBPM推進とロジックモデル・政策評価（行政評価）制度	
F1	EBPM推進におけるロジックモデル作成の重要性	5
F2	EBPM推進における政策評価（行政評価）制度改善への有効性	5
F3	EBPMと政策評価（行政評価）制度の一体的推進度	4

スの値をとっている説明変数については、被説明変数との間の関係が独立ではないと考えられる。

EBPMと政策評価（行政評価）の「一体的推進度」を規定する要因、すなわちAICがマイナスの値をとっている説明変数は5つある。そのうち説明力が最も高い変数（第1位）は「EBPM推進のきっかけ(A)」のうち「政策評価（行政評価）制度の改善の必要性」(A4)であった。第2位の説明変数と比較するとAICの差が8.88であり、大きな違いがある。たしかに、政策評価（行政評価）制度の改善が必要であるとの認識からEBPMを推進した自治体ほど、政策評価（行政評価）制度の中にEBPMを組み込み、一体的に推進しようとするのは当然の帰結ともいえよう。また、その背景には、政策評価（行政評価）制度の形骸化があるのではないかと推察される。なお、「EBPM推進における政策評価（行政評価）制度改善への有効性」(F2)がマイナスのAIC統計量をとらなかったのは、大半（8割）の団体が「EBPMの推進が政策評価（行政評価）制度の改善に有効である」と考えているにもかかわらず、実際にはEBPMと政策評価（行政評価）制度を一

体的に推進するまでには至っていない団体が少なくないためであろう。

第2位と第3位は、それぞれ「行政計画の実効性確保の必要性」(A5)と「予算編成過程における合理的な判断の必要性」(A6)であった。すなわち、第1位から第3位までは「評価」「計画」「予算」といった行政経営の基幹システムに関する事項が説明因子として析出されたことになる。

このことから、行政経営システムの改善の必要性を契機としてEBPMを推進した自治体ほど、EBPMを政策評価（行政評価）制度の中に取り込み、一体的に推進していることが示唆された。なお、「EBPM推進のきっかけ」(A)としての「官民データ利活用推進の潮流」(A1)や、「EBPM推進のための取組」(D)としての「研修・セミナーの実施」(D4)は、EBPMと政策評価（行政評価）の一体的推進度の説明力は相対的に高い因子ではなかった。また、「EBPM推進の発案者」(B)、「EBPM推進に向けた具体的な取組の開始時期」(C)や「首長のリーダーシップ」(E)に関しては、単独でそれ自体に説明力は検出されなかった。

表8 EBPMと政策評価（行政評価）の「一体的推進度」を規定する要因

順位	説明変数	AIC統計量	AIC値の差
1	政策評価（行政評価）制度の改善の必要性（A4）	-13.11	
2	行政計画の実効性確保の必要性（A5）	-4.23	8.88
3	予算編成過程における合理的な判断の必要性（A6）	-3.05	1.18
4	官民データ利活用推進の潮流（A1）	-2.89	0.17
5	研修・セミナーの実施（D4）	-1.67	1.22
6	きっかけ・その他（A7）	2.14	3.81
7	スマートシティ推進の潮流（A2）	2.91	0.77
8	ロジックモデルの作成（D1）	3.06	0.15
9	データの利活用（D2）	3.96	0.90
10	取組・その他（D5）	4.84	0.88
11	外部の研究機関（大学・シンクタンク等）からの提案（A3）	4.96	0.13
12	モデル・研究事業の実施（D3）	5.17	0.21
13	EBPM推進における政策評価（行政評価）制度改善への有効性（F2）	5.63	0.45
14	EBPMにおけるロジックモデル作成の重要性（F1）	14.94	9.31
15	EBPM推進の発案者（B）	21.39	6.45
16	首長のリーダーシップ（EBPM推進担当課の人員拡充）（E1）	26.47	5.07
17	首長のリーダーシップ（他機関との連携）（E3）	27.14	0.68
18	首長のリーダーシップ（データ分析スキルを持った職員の育成）（E5）	28.73	1.58
19	首長のリーダーシップ（データ利活用等のための予算の確保）（E2）	29.14	0.42
20	首長のリーダーシップ（EBPM推進の重要性に関する意識の啓発）（E4）	29.53	0.39
21	EBPM推進に向けた具体的な取組の開始時期（C）	38.96	9.43

VI. 結論

本稿では、わが国の自治体におけるEBPM推進の黎明期に焦点をあて、その展開と動態を解明するため、先進自治体の動向を概観するとともに、質問紙調査と実証分析を試みた。その結果、得られた主な知見を整理すると、つぎのとおりである。

第1は、そもそも先進自治体では何を契機としてEBPMを推進したのかという点である。この点につき、6割の団体が「官民データ利活用推進の潮流」と「行政計画の実効性確保の必要性」をEBPM推進のきっかけとして挙げており、また5割弱の団体が「政策評価(行政評価)制度の改善の必要性」と「予算編成過程における合理的な判断の必要性」を挙げていた。

第2は、EBPMの推進を最初に発案したのは誰であったのかという点である。この点につき、「不明」とした団体を除き、首長発案と職員発案の割合は拮抗していた。職員発案では、「中堅職員(課長・係長クラス)」による発案が最も多かった。

第3は、EBPM推進の検討や具体的取組を始めたのはいつ頃であったのかという点である。この点につき、EBPMの先進自治体ではそのほとんどが2018年度までには検討を開始していた。また、EBPM推進に向けた具体的な取組に着手したのは、総じて2017年度から2018年度にかけてであった。もっとも、この点は各自治体が「EBPM」をどのように捉えているかに依存する。

第4は、自治体がどのような取組を行っているかという点である。この点につき、最も多かったのが「研修・セミナーの実施」であり、EBPM先進自治体の7割が取り組んでいた。また、先進自治体の6割が「庁内の既存データの活用」に取り組んでいるが、「オープンデータの活用」と「ロジックモデルの作成」についてはそれぞれ5割、4割に留まっていた。

第5は、自治体が「EBPM」をどのように捉えているかという点である。この点につき、EBPM先進自治体の取組パターンが「ロジックモデル作成群」と「ロジックモデル非作成群」に分類されることから、「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(第1種のEBPM)と「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(第2種のEBPM)に概ね大別されることが示唆され

た。

第6は、EBPMの推進において首長のリーダーシップはどの程度発揮されたかという点である。この点について回答者の主観的評価となるが、「EBPM推進の重要性に関する意識の啓発」において首長のリーダーシップが発揮されているとの認識が最も高く、肯定的回答が5割を超えていた。一方、首長のリーダーシップが発揮されているとの認識が最も低かったのは「EBPM推進担当課の人員拡充」であり、4割に満たなかった。

第7は、EBPM推進とロジックモデル・政策評価(行政評価)はどのような関係を形成しているかという点である。この点につき、EBPMを推進するにあたって、ロジックモデルの作成は重要だと認識している団体は約7割5分であった。また、EBPMの推進が政策評価(行政評価)制度の改善に有効な手段であると認識している団体も8割を占めていた。EBPMを政策評価(行政評価)制度の中に組み込み、一体として取り組みを行っている団体とそうでない団体がほぼ同程度の割合であり、二極化の様相を呈していた。両者の違いは、政策評価(行政評価)制度をはじめとする行政経営システムの改善が必要であるとの認識からEBPMを推進したか否かであることが示唆された。

以上の諸点が実証分析より得られた知見である。ただし、言うまでもないが、上記の分析は現時点におけるEBPM先進自治体を対象としたものであるがゆえに、サンプルサイズが限定的であり、暫定的な結果である。今後のEBPM実践例の増加、政府・自治体の政策動向、社会経済環境の変化等によって結果が変わる可能性がある。さらなる調査を継続していく必要がある。

最後になるが、自治体は今後EBPMの推進にあたり、どのようなパースペクティブを描けばよいのであろうか。この点につき、行政実務にも精通する山本(2019)、大杉(2019)の論考が参考になる。山本(2019)は、EBPMを単に企画・計画におけるPPBSの焼き直しとか統計手法の応用という視点から技術論として認識するのではなく、より民主的で科学的な政策決定への改善・学習過程とみなすことが有用であると指摘している。また大杉(2019、2020)は、EBPMを重視して職務に当たる心構えをEBPMマインドと呼ぶならば、EBPMマインドは情報や統計を専門とするコア

な職員だけに占有されていけばよいわけではなく、およそ実務に携わる自治体職員の基本的な姿勢でなければならないとしている。

もっとも、EBPMの実現には乗り越えなくてはならない壁が多い(Stoker and Evans 2016)。それゆえ、自治体の政策決定が民主的かつ科学的なものへと品質改善され、あまねく自治体職員がEBPMマインドを持って実務を遂行するようになるまでには、かなりの年月を要するだろう。とりわけ行政現場における職員の思考パターンや組織文化(行政の無謬性、前例踏襲主義、横並び意識、はじめに事業ありきの発想等)とEBPMの志向するものとの間にはあまりにも乖離がある(佐藤編2021)。そうした状況下でEBPMを拙速に推進しようとしても、道半ばで頓挫してしまうだろう。また、自治体ではかねてより総合計画や行政評価の形骸化が叫ばれており、計画・評価と予算編成とのリンケージも課題となっている。今後は、そのような実態も十分に踏まえた上で、EBPMと向き合う姿勢が重要である¹⁶⁾。

(さとう・とおる)

注)

- 1) 本稿でいう「自治体」は断りのない場合は行政(執行機関)を指すものとする。地方議会におけるEBPMの取組は現状では皆無に等しいからである。
- 2) 三菱UFJリサーチコンサルティング(2022)『令和3年度自治体経営改革に関する実態調査報告』は、令和3年1月～令和3年2月にかけて実施されている。調査対象は全国の全都道府県47団体、全市792団体、東京都特別区23団体、計862団体であり、回収数(率)は425団体(49.3%)である。
- 3) 最初に「ロジックモデル」(logic model)という言葉を用い、その例を示したのは、Wholey, S. Joseph (1979) であると言われている。
- 4) 総務省調査(2021)におけるアンケート調査は2020年11月5日から2021年1月15日にかけて行われ、委託先の三菱UFJリサーチ&コンサルティング(2021)から報告書が公表されている。
- 5) 総務省調査(2021)では20自治体を対象にヒアリング調査が行われた。
- 6) 佐賀県では、統計データやビッグデータ等を収集・分析し、政策の企画・立案や評価等への活用を図ることで、より効果的な施策や事業を推進するため、組織におけるデータ活用

を推進する「データ利活用プロジェクト」を2014年から始めた。楠田(2017)参照。

- 7) 佐賀県では、2019年度からは「EBPMサポート事業」に取り組んでいる。これは、データを活用した政策立案・事業改善に取り組む原課を統計分析課が支援するもので、原課の業務負担を軽減しつつデータ活用力の向上を図るとともに、データ利活用のモデルケースを創出することを目的としている。また、兵庫県でも統計課が原課のニーズに基づくデータの加工分析を行っている。神奈川県では分析したい業務課題を庁内公募にかけ、分析の支援や専門家による相談会を実施している。
- 8) 和歌山県では総務省統計局や統計データ利活用センターと連携して、データサイエンス人材の育成、民間企業等におけるデータ利活用推進等に取り組むため、「和歌山県データ利活用推進センター」を設置した。
- 9) 『あいちDX推進プラン2025』(2020年12月)、『山梨県デジタルトランスフォーメーション推進計画』(2021年3月)、『熊本県情報化推進計画』(2021年3月)はいずれも官民データ活用基本法第9条に基づく官民データ活用推進計画として位置づけられており、EBPMへの言及が見られる。
- 10) 「証拠に基づく政策立案」県が研究会「滋賀大と連携」中日新聞(2018年7月24日)。第1回EBPMモデル研究会のテーマは、女性の労働力率の落ち込み要因の分析であった。
- 11) 『AIを活用した長野県の未来に関するシミュレーション』(2022/4/22長野県、株式会社日立コンサルティング)によれば、長野県と日立コンサルティングで連携して取り組み、京都大学広井良典教授の協力を得て実施されている。本資料は、総合計画審議会において、望ましい未来や取組の方向性などについて議論いただくための基礎資料とされている。同様の取組は岩手県でも行われている。
- 12) EBPMの概念を巡る議論については、例えば、林(2019)、可部(2020)、中尾(2021)、佐藤編(2021)などを参照。また、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(OECD2020)。「“EBPM”から“EIPM”へ」については、戸田市の教育改革のコンセプトにも見られる(戸ヶ崎2021)。
- 13) 総務省統計局統計データ利活用センターが運営するDataStaRtに掲載されている統計データ利活用の事例は、人口問題、子育て・教育、健康・福祉、公共インフラ・まちづくり、防災・危機管理、住民生活・安全、環境・エネルギー、産業振興、観光・国際交流、情報政策、広報PR、行政運営など多岐にわたっている。
- 14) 「貴部署はEBPM推進の主担当ですか」という設問に対して、6割が「EBPM推進の主担当である」という回答であったが、残り4割は「EBPM推進の主担当は明確に決まってい

ない」というものであった。

- 15) 「EBPM推進に向けた具体的な取組の開始時期」については年度の前半と後半を統合した。また、「EBPM推進のための取組」については、産業連関分析、RESASの活用、オープンデータの活用、ビッグデータの活用、GISの活用、SSDSの活用、庁内の既存データの活用を「データ利活用」として一つのカテゴリーに統合し分析した。
- 16) この点に関する筆者なりの回答は、佐藤編（2021）、佐藤（2022a, 2022b）を参照されたい。

参考文献

- ・小倉将信（2020）『EBPM（エビデンス（証拠・根拠）に基づく政策立案）とは何か—令和の新たな政策形成』中央公論事業出版
- ・大杉覚（2019）「自治体でEBPMを進めていくために必要な考え方」『J-LIS』6(3), pp.28-31
- ・大杉覚（2020）「証拠に基づく政策立案EBPMと自治体経営のこれから」『Think-ing』(21) pp.90-96
- ・大橋弘編（2020）『EBPMの経済学 エビデンスを重視した政策立案』東京大学出版会
- ・可部繁三郎（2020）「自治体のEBPM、試行錯誤で前進 データや議論の質上げる地道な努力カギ」『日経グローバル』390, pp. 6-19
- ・楠田詞也（2017）「佐賀県における「データ分析に基づく政策立案手法の導入」（データ利活用プロジェクト）の推進」『ESTRELA』(275), pp. 2-6
- ・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』(42), pp.2-17
- ・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（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』(23), pp.53-59
- ・佐藤徹（2022b）「VUCA時代の行政計画」『月刊ガバナンス』(253), pp.20-22
- ・田中啓（2020）「「霞ヶ関改革運動」としての政府のEBPM推進:その意義・課題と今後の展望」『季刊行政管理研究』(171), p.21-39
- ・戸ヶ崎勤（2021）「資料2：戸田市の教育などについて」『総合科学技術・イノベーション会議教育・人材育成ワーキンググループ（第3回）』（2021/10/27）. <https://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/kyouikuujinzai/3kai/siryo2-1.pdf>（2022年8月1日アクセス）
- ・内閣官房行政改革推進本部事務局（2021）『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）
- ・中尾走（2021）「EBPMの動向と課題—今後の高等教育研究の蓄積のために」『大学論集』(53), pp.37-52
- ・埴岡健一（2021）「循環器病対策の政策評価とロジックモデル—プログラム評価方式で患者アウトカム向上を担保」『医学のあゆみ』278(4), pp.286-294
- ・林岳彦（2019）「EBPM、“E”から見るか？“PM”から見るか？」『研究者／研究所として“EBPM”とどう関わるとよいのか？国立環境研究所研究集会発表資料』
- ・古川俊一（2002）「公共部門における評価の理論・類型・課題」『公共政策研究』(2), pp.12-25
- ・三菱UFJリサーチ&コンサルティング（2021）『統計データ利活用の実践に係る組織体制等に関する調査研究報告書』
- ・三菱UFJリサーチ&コンサルティング（2022）『令和3年度自治体経営改革に関する実態調査報告書』
- ・山本清（2019）「EBPMと自治体企画」『都市問題』110(9), pp.92-99
- ・Crompton, John L. and Charles W. Lamb, Jr（1986）*Marketing Government and Social Services*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- ・Head, Brian W.（2008）Three Lenses of Evidence-Based Policy. *Australian Journal of Public Administration* 67(1), pp.1-11.
- ・Katsura,K.and Sakamoto,Y.（1980）CATDAP,A categorical data analysis program. *Computer Science Monographs*, No.14, The Institute of Statistical Mathematics,Tokyo.
- ・Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)（2020）Building Capacity for Evidence Informed Policy Making: Towards a Baseline Skill Set. <https://www.oecd.org/gov/building-capacity-for-evidence-informed-policy-making.pdf> [accessed August 7, 2022]
- ・Paul,J.Gertler,Sebastian Martinez,Patric Premand,Laura. B.Rawlings,and Christel.M.J.Vermeersch（2016）*Impact Evaluation in Practice*. 2nd edition. Washington DC.: the World Bank.
- ・Robert A. Spasoff（1999）*Epidemiologic Methods for Health Policy*, Oxford University Press
- ・Rossi,Peter.H., M.W.Lipsey,and H.E. Freeman.（2004）*Evaluation: A Systematic Approach* 7th edition, Sage Publications,Thousand Oaks.
- ・Stoker, G. and Evans, M. (eds)（2016）*Evidence based policy making in the social sciences: Methods that matter*. Bristol: Policy Press.
- ・Wholey, S. Joseph（1979）*Evaluation: Promise and Performance*, Washington, D.C.: Urban