

行政のさらなる EBPM 推進に向けて

～ 現状と提言 ～

株式会社 野村総合研究所 社会システムコンサルティング部
コンサルタント 郭 日恒



1 はじめに

EBPM とは、「エビデンスに基づく政策形成 (Evidence-Based Policy Making) ^{※1}」であり、政策の企画立案・検証・改善を、定性的、経験的なものや過去の慣行にのっとったようなものではなく、データから定量的に効果が導かれた「証拠 (エビデンス)」の活用に基づく複数の政策メニューを意思決定者に提示し、可能な限り科学的な客観性を持ち、透明性^{※2}を高めた意思決定を実践する点に特徴がある。EBPM の推進により期待されるのは、効果のある政策に対し、優先的に予算を配分することで、政策目的を達成するためのコストパフォーマンスを向上させるということである。例えば英国は、拡大する財政赤字の中で、費用対効果を重視した政策の選定が必要となり、EBPM によって真に効果のある政策に優先的に予算を割くことで、財政支出のスリム化を図ってきた。また、EBPM による実際の効果も確認されている。例えば EBPM への取り組みの一環として作られた組織である英国の Behavioural Insights Team (BIT) ^{※3} は、RCT ^{※4} により数々の施策の有効性の検証を行い、その事業の一つに「地域内のほぼすべての住民が既に税金を支払っている」と説明した書簡を税金の未納者に提示する、というものがあったが、実際にその事業により 6 週間で納税率が 15% 増加し、3 億 5,000 万ポンドもの税収増加に寄与した。

日本における EBPM も、2017 年度における

EBPM 推進委員会と EBPM 推進統括官、2018 年度の EBPM 推進のための政策立案総括審議官の設置^{※5}を機に、推進体制の整備と同時並行的に各府省内での本格的な実践が始まっている。このように国内の省庁等規模の大きい行政組織で取り組みが行われているものの、特に EBPM の推進が難しいとされている地方自治体を含めると、行政全体としては EBPM が十分に浸透しておらず、推進に際しては数々の障壁に直面している。

2 中央省庁・地方自治体の EBPM 推進における障壁

EBPM において重要なことの一つは、計測された効果が正確であることである。さらにその効果が正確に計測されるには、十分な数かつ性質に偏りのないサンプルデータを用い、因果関係を特定するような分析が必要である。しかしながら現状では、中央省庁・地方自治体を問わず行政側が十分なデータセットを整えられないというデータ整備の問題と、行政組織内の問題（分析のための予算の不足、分析を実施できる人材の不足等）が生じている。

1) データ整備の問題

日本のデータベースの構築に関しては、総務省の政府統計サイト e-Stat があるものの、地方自治体のデータは分散的に収集されている。そのため、地

方自治体におけるデータ整備においては、①それぞれの自治体ごとに収集されているデータの収集方法や内容がまばらで、データセットの品質担保が困難ということや、②利用者側に対して一元的なデータ提供が難しくなる、という問題を抱えている。自治体における統計は、各地方自治体がおのおののデータを収集することからフォーマットが異なる上、自治体レベルで横断的なデータベースの整備がされていない。そのため、複数自治体間の分析を行う際には、異なるデータベースからデータを取り寄せる必要があるなど、統合に関しては厄介である。さらに2000年代中ごろに起こった全国的な市町村合併で、同じ市町村であっても、合併前後の年度をまたぐパネルデータを作成するような場合にはさらなる煩雑さを伴う。このような状況では、政府機関や第三セクターが中央省庁と地方自治体のデータを網羅的に含めた統一型統計機構を整備し、保有データの結合等を行い、中央省庁・地方自治体間で共有する仕組みが必要である。例えば、米国においては、センサス局経済研究センターのプログラムの一つである Longitudinal Employer-Household Dynamics (LEHD)^{*6} が Local Employment Dynamics(LED) Partnership^{*7} の下で、連邦政府と州政府で保管が分けられていたデータをセンサス局に共有・結合し、分析に活用できるようにデータベースが整備されている。

また、データを取り扱う際には、いかに匿名性、セキュリティーを担保するかということも論点となる。一般的に施策を実行する部局がデータの提供を行う場合は、個人を特定する変数列の削除を行うといったシンプルな方法が取られているが、それだけでなく、データ開示に係るリスク評価を法的に義務付けることも考えられる。例えば米国ではオバマ政権末期に設立された EBPM 推進のための委員会

Commission on Evidence-Based Policymaking (CEP) において、開示審査委員会がプライバシー侵害リスクを評価し、リスク低減可能な施策が提示されたデータのみ、匿名化して開示することが勧告されている。

2) 行政組織内の問題

EBPM の推進を困難にしている問題のうち、特に行政組織に係るものとしては、連携や中長期評価に

※1 その原型は1970年代に英国で始まった「エビデンスに基づく医療 (Evidence-Based Medicine)」である。

※2 「透明性」は再現可能な方法を使っている限り、問題が結論に対しどのような影響を与えているのか、効果測定を実施した人「以外」でも調べることができることを指す。

※3 行動経済学的な知見を活用した政策改善を行うために2010年に英国内閣府に設置された組織であり、主にエビデンスの検証方法にRCT(脚注4参照)を活用している。

※4 RCT: ランダム化比較試験。因果関係の特定に関し、確証度の最も高いエビデンスを作り出せる。特定の集団を対象群(施策を受けない人々)と介入群(施策を受ける人々)に無作為に振り分け、介入群への施策実施後に両群の効果比較を通じ、介入により生じた効果を推定するもの。

※5 内閣府、公正取引委員会、警察庁、消費者庁、総務省、法務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省、防衛省に新設。

※6 連邦と州の縦断的なデータベースの構築を通じ、雇用主と家計データの結び付けを目指すプログラム。

※7 LED Partnership は1999年に開始した連邦と州の自主的な協業体制であり、雇用者と被雇用者のデータを統合し、労働市場に関する長期データを創出することを目指したものである。

関する体制上の問題、予算上の問題と、EBPMの知見に明るい人材が不足している問題の3点が挙げられよう。

一つ目の体制上の問題に関しては、データ分析を行う際に必要となるEBPMに係る機能が、①政策の担当課室、②分析を行うための予算を管理する財務課、③データを管理している総務課などと役割が分散化し、連携が取れていない場合が多いことが挙げられる。米国ではこの点を改善するため、行政組織内にEBPM関連の取り組み全体をとりまとめる首席評価官を新たに設置すべき、という勧告がCEPより行われている。また、実証分析に用いられるロジックモデル（施策等の実施とその結果の因果関係を形式化して表現したもの）は本来中長期のスパンで評価を行い、見直し・修正をかける必要があるが、行政では2、3年で担当官が異動のタイミングを迎えてしまうなど、人事の都合により、実務上中長期で評価を行う環境・体制づくりが困難になっている。こちらの面でも、長期的に各部署を俯瞰（ふかん）してEBPMに関わり、政策目的・手段のブラッシュアップや、成果の達成度を管理し、評価に際してアドバイスを行うことのできる首席評価官等のポスト設置はEBPM推進体制の構築に有効な手段である。

次に予算面であるが、行政自体の規模や事業規模により利用可能な財源の多寡が変わってくるため、予算の少ない主体にとって必要工数のかかるエビデンスレベル^{*8}の高い分析結果の追求は困難となる。また、データ取得においても、分析の精度を向上させるためには、本来長期観測・複数主体で構成されたパネルデータ等を用いることが好ましい一方で、予算編成は通常単年度で行われるため、手元の予算だけでは長期的にまとまったデータが取得されず、可能な範囲でのアンケート調査による一時点データの収集といった代替方法に頼らざるを得ない、と

いったことも生じる。そのため、行政において首席評価官の下に予算を一定程度確保することや、同程度の規模の複数の行政単位が横断的に共通利用可能なEBPM用予算を設けるといった手段を取ることで、行政組織それぞれの予算状況に縛られない中長期データ取得のサイクルを促すことも期待できる。

人材確保の問題としては予算同様、行政組織によって、政策評価について十分に理解している、または実践が可能な人員の有無にバラつきが生じていることが挙げられる。小規模な自治体ほど人材の確保も困難となる傾向にあるため、人材採用としてデータサイエンティスト、データ特化型専門卒の独自の採用ルートを設けることであったり、都道府県等で一括採用した後に同県内の自治体への再派遣を行ったり、または同じような自治体レベルで複数の自治体がEBPMに係る共通の担当者を配備したりする、等の手段が考えられる。それでも採用が難しい場合は、外部の学術機関やシンクタンクとの連携を通じた、出向者を受け入れる形式による機能補完もあり得る（もちろんここでは外部に長期委託するという手段も考えられるが、事業予算が不足する中でコストを抑えるためには、いかに組織内部に実証分析にたけた人材を留保しているかが肝要となる）。育成の面においても、行政組織内でのデータを利用する分析担当官に対する研修は、現在多く行われているような座学による一般論、統計入門の講座のみならず、外部講師である研究者や大学教員を招き、実際の政策分析モデルを組成する上での分析・評価上の実務的なポイントについてのレクチャーや、RやStata等分析ソフトに関する実践講座の開催により、実際にモデル組成可能な担当官を養成することが期待される。

3 行政における EBPM 推進に向けた提案

これまで述べてきた通り、行政において EBPM 推進を困難にしている問題については枚挙にいとまがないのが実態である。そのような現状を見据え、推進のために二つの提案をしたい。

1) 行政主体ごとの利用エビデンス目標の設定

一つは主体ごとの課題レベルを見極め、おのおのが現実的に着手できる部分から取り組みを始めることである。その文脈で、統一的な推進目標を敷かず EBPM の達成すべき目標・エビデンスレベルを、行政主体ごとに設定することである。エビデンスにはレベル・段階があり、実験的環境の創出により完全に外部性をコントロールすることで得られた因果関係としての頑健性の高いエビデンスをはじめとし、準実験的な手法（RD デザイン^{※9}、DID^{※10}、マッチング法^{※11}等）を用いた結果を導き出したものや相関性を示したデータの表示、または定性的なプログラム評価の手法や業績測定の結果物に至るまで多種多様である。その中で EBPM を行うプロセスで必要となるリソース（予算、人材、データ）の多寡、行政体の規模に応じ、異なるエビデンスレベルを要求すべきである。具体的には、財源や EBPM の知見が深い人材の多い、中央省庁、都道府県や政令指定都市と、規模が小さくデータリテラシーも低い自治体で、平均的に達成されているべきエビデンスレベルの目標を分ける。実際に米国の CEP は、事業ごとに幅広いエビデンスの利用を認めている。例えば、図表 2 に示したように、予算や人的リソースの多い中央省庁などは RCT や社会科学の分析方法を用いた準実験的な分析手法による結果を中心とした政策立案を行い、逆に予算の少なさや EBPM に知見のある人材の少なさから、今までアンケートデータやヒアリングのとりまとめ程度にとどまっていた市区町

村レベルの行政体で、簡単な回帰分析や相関関係の把握を中心としたものだけでも用いられるように促す、ということが考えられる（神奈川県葉山町の「きれいな資源ステーション協働プロジェクト^{※12}」のように、市区町村レベルの主体が RCT を用いた政策決定を行っている事例も存在するが、多くの場合、主体の予算規模と達成可能なエビデンスレベルは比例する傾向にある）。

2) 既存プラットフォームの強化

二つ目の提案としては、EBPM 推進のための既存プラットフォームのさらなる強化である。地方自治体における EBPM の推進という目的の下、日本で経済産業省と内閣官房（まち・ひと・しごと創生本部事務局）が提供しているデータ分析・可視化プラッ

※8 本稿における「エビデンスレベル」とは、変数や要素間の因果性の強さを示す。外部性を可能な限り排除して得られた因果関係を示す結果ほどエビデンスレベルが高く、RCT（脚注 4 参照）が最も質の高いエビデンスを作り出せるリサーチデザインとして知られている。一方、定性的なコメントや経験等により得られたエビデンスほどエビデンスレベルが低い。

※9 RD デザイン：回帰不連続デザイン。制度により生じた特定の基準前後に位置する観測値を比較し、不連続な影響を与える制度的な効果の影響を推定するもの。

※10 DID：差の差分析。非処置グループ内の時間差により生じたアウトカムの変化を、処置による変化以外の影響と見なし、効果を推定するもの。

※11 マッチング法：処置群と属性の似たデータを用いて比較し、効果を推定するもの。

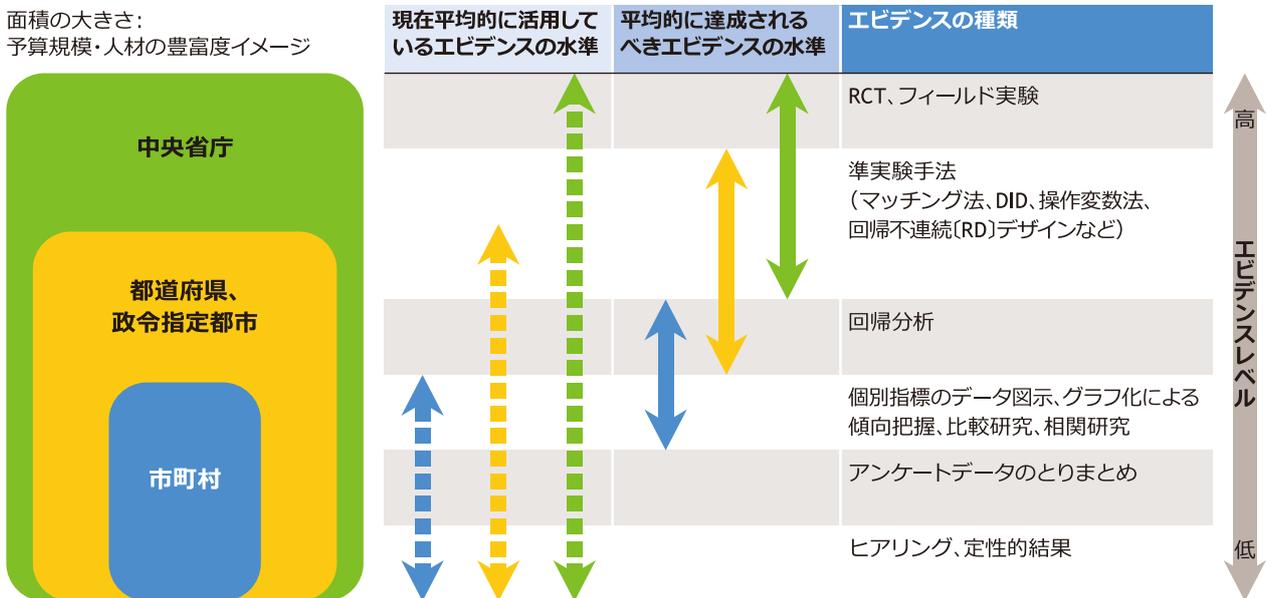
※12 参考資料：「葉山町きれいな資源ステーション協働プロジェクト 概要」
https://www.town.hayama.lg.jp/material/files/group/1/161028_sigen.pdf

図表 1 EBPM の実施プロセスにおいて必要となるリソースの種類

		EBPMのプロセス		
		ロジックモデルの作成	データの取得	エビデンスの取得
必要リソース	ヒト	● EBPMに関するスキルを持つ人材 (①ロジックモデルの組成～ ②データ収集のためのリサーチ設計～ ③分析・評価が可能)		
	モノ	—	既存データベースのデータ・ 担当課室が所管する事業データ	既存の論文、実証による エビデンス
	カネ	人材委託の場合の予算	データが不足する場合の データ収集予算	人材委託の場合の予算

出所) NRI作成

図表 2 主体ごとに目指すべきエビデンスレベルの対応



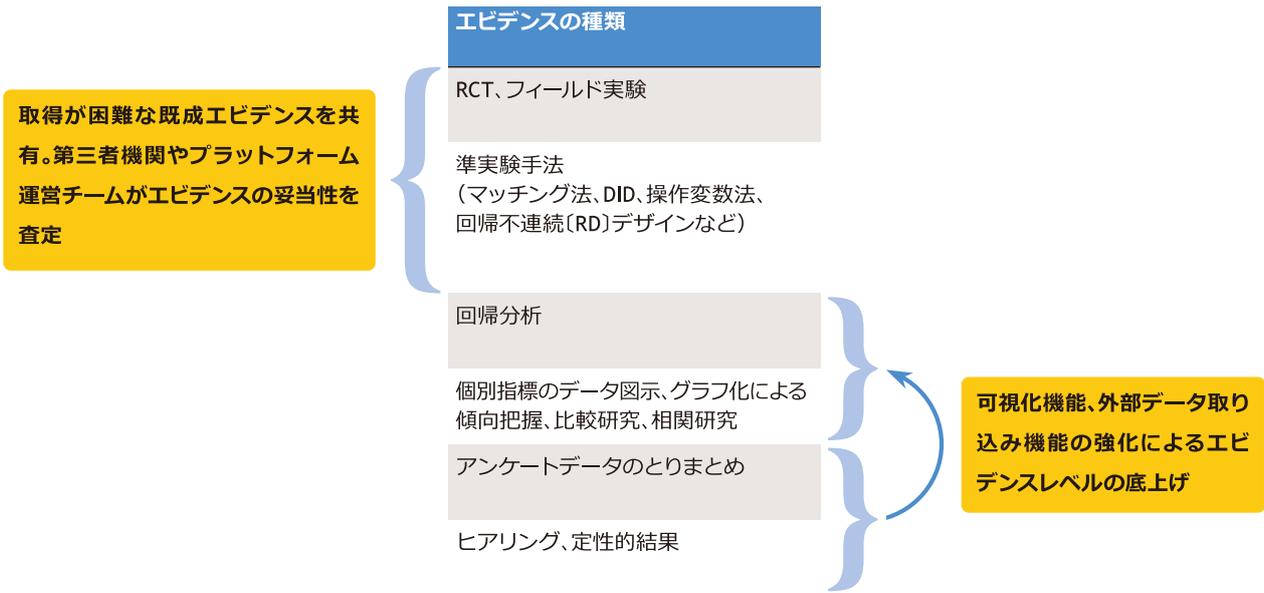
出所) NRI作成

トフォーム「RESAS^{※13}」を例に考えてみたい。現在 RESAS は地方自治体の中で知名度は高まりつつあるものの、活用自治体や部署が限られているという問題がある。さらにその活用方法も既存の行政のデータセットの寄せ集めで行われる分析結果の可視化が大半であり、主に人口動態に関する分析、1、2、3次産業のマクロデータの動向分析や観光業、雇用・医療福祉等特定分野に関する各地域の強み・弱みの洗い出し等、本来 EBPM の取り組みとして期待され

るような、因果性を抽出したエビデンスの創出には至っていない。

このことを踏まえ、RESAS をはじめとする EBPM 推進のための分析プラットフォームは、エビデンスレベルの底上げに向け二つの方向性で強化を図ることが望ましい。一つはデータプラットフォームにおける、外部データの取り込み機能や取り込んだデータの分析機能の追加であり、もう一つは外部専門家との連携により提供された、エビデンス、実

図表3 プラットフォームの役割



出所) NRI作成

証等そのものの結果を掲載し、共有するようなプラットフォームとしての機能強化である。

前者は、定性的なヒアリング結果やアンケートデータを取りまとめたもののようなレベルの低いエビデンスの利用にとどまっている自治体が、各自治体の担当課室が所管しているこれまで実施した政策や事業に関するデータをプラットフォームに取り込み、可視化・計量分析を行えるように機能を整備することで、目的となるアウトカム指標の推移傾向や変数間の相関関係の把握、ないし簡単な回帰分析まで実施することができ、エビデンスレベルが底上げされる、というものである(図表3)。もちろん自治体に対し、より高いエビデンスレベルを求めるならば、EBPMを推進するためのリソース(図表1)にもあるように、まず外的要因のコントロールができていくロジックモデルの組成～リサーチ設計～分析・評価までが可能な人材が欲しいところであるが、人的リソースや予算の欠如を見越して、交通、教育などの事業分野ごとに分析プラットフォームの利用にたけた担当者を複数の自治体共通で配置し、自治

体のサポート体制に組み込んでいくことで、各自治体の委託予算の削減に寄与することができる。それでも難しければ、少なくとも取り込んだデータで可視化する方法や分析事例の掲載を含めた分かりやすい取り扱いガイドラインを整備することも考えられるだろう。

次に後者の方法としては、専門家が実践したRCTや準実験的な方法による、行政規模ごと(①中央省庁、②都道府県や政令指定都市、③市町村)や、事業分野ごとの分析結果をデータプラットフォームに掲載し、現場の者が共有されたエビデンスを利用できるように支援するというような、2013年に英国で始まったWhat Works Centre^{※14}と似た役割を、プラットフォームが担っていくといった方向性であ

※13 産業構造や人口動態、人流等官民におけるビッグデータを集約し、可視化するシステム。

※14 政策や事業の有効性に関する質の高いエビデンスを提示し、効果のある政策や事業の展開を促進することを目的とした第三者独立機関である。

る。こちらはエビデンスが掲載されやすくするための、提供者に対するインセンティブ付けの仕組み（他者によるエビデンスの利用回数・参照回数に比例したスコア付けを行い、スコアに応じた表彰を行うなど）や、共有知として掲載される前に、その妥当性を判断するための第三者機関や、運営チームの整備も同時に行う必要がある。

4 おわりに

EBPM は万能ではなく、行政組織自身が分析にふさわしい分野を見極め、適切なエビデンスの利用やそれに基づく政策立案が進むように、リソースを優先分配することが重要である。

まずは全分野を網羅するのではなく、因果性を重視した実証分析の手法が確立しており、エビデンスの蓄積が進んでいる分野や、データが集まりやすい分野に焦点をあてていくことが挙げられる。例えば What Works Centre の取り組みでは医療、福祉、教育、犯罪、経済（イノベーション、地域経済や雇用の活性化）等の分野の組織が構成員となり、エビデンスの提供対象分野を、構成員が所管する分野に絞っている。また、必要性が高い分野に注力することも適切である。日本の場合であれば、財政支出が大きい社会保障政策、雇用政策、税制などの分野に重点的に着手するのが良いだろう。

上述のような取り組みを進める上では、限られた事業予算や政策の遂行可能な時間の中で、各事業担当者が適切なエビデンスを選択できるようにするための仕組みづくりが重要である。例えば、オバマ政権の際に用いられた Tiered Grant（階層付き補助金制度）のように、エビデンスの頑健性に応じ補助金を支給する制度など、エビデンスレベルの高い事業ほどインセンティブが増加する仕組みを構築する

ことが好ましい。ただしその際には、委託を行う担当課室が政策予算や人的リソースを維持するため、無理にエビデンスレベルの高い結果を出そうと委託先に要求し、委託先である研究機関やシンクタンク等が、金銭的動機や競合など周囲の環境により研究結果をねじ曲げてしまうような事態も防ぐ注意が必要である。

将来的には AI 技術の発展により、多様なデータを運用の現場に用いることが可能になることが確実であることから、企業や政府機関が保有する公的データとは異なる、代替データ（企業の持つ知的財産や、不正リスクなどを指数化したデータ、ウェブサイトのアクセス数、求人情報など）の活用も見据えたエビデンスづくりによって、施策や事業の幅を広げていくことも考えられる。これら民間で蓄積が進んでいるデータについても公的データと組み合わせたデータ整備と活用が進めば、さらなる質の高いエビデンスを活用した政策立案が進むことになるといえよう。

これからも各行政組織が国内外の先進的な取り組みや時代の潮流をウォッチしつつ、日本の実情に合わせたエビデンス活用の見直しと、プラットフォームの整備・強化により、妥当性・効率性を重視した政策の実現を期待したい。

●…… 筆者

郭 日恒 (かく にっこう)

株式会社 野村総合研究所

社会システムコンサルティング部

コンサルタント

専門は、政策立案・制度設計、エネルギー・

環境、不動産分野における市場環境分析、

事業戦略および調査など

E-mail: n-kaku@nri.co.jp