

地方自治体の EBPM について — ニューヨーク市の事例を通して —

一般財団法人自治体国際化協会 J E Tプログラム事業部調整課

草場 郁哉

令和5年2月

はじめに

政府においては、デジタル社会推進会議のもと **EBPM** 推進委員会を開催するなど、各府省庁横断的な取組みとして、政府全体でエビデンスに基づいた行政プロセスを推進している。地方自治体においても、すでにいくつかの先進事例があるように、エビデンスに基づいた行政の取組が今後より一層進んでいくことだろう。

一方で、**EBPM** の推進といっても、実際の業務にどう取り込めば良いのか、そもそもエビデンスとは何なのか、**EBPM** とは何なのか、何ができていれば **EBPM** と言えるのか、こういったことが地方自治体の個々の職員にどれほど浸透しているだろうか。**EBPM** について基礎的なことは知っているものの、エビデンスのためのデータはどうやって探すのか、データの分析や政策への反映はどうやれば良いのかなど、いま直面している課題や業務に対して、具体的に **EBPM** を通じてできることは何なのかという発想が不足しているのが現状ではないだろうか。政府において **EBPM** 推進委員会などの各府省庁横断的な取組として様々な手法や考え方が示され着手されているものの、国及び地方自治体において今まさに手探りで進めているところなのである。

そもそもなぜ地方自治体の行政プロセスに **EBPM** が必要とされているのか、**EBPM** に何の目的や役割があるのかが納得されていなければ、地方自治体における浸透や定着は期待できないだろう。

そこで本稿では、**EBPM** に基づく行政プロセスが政策に新しい価値観とアカウンタビリティを生み出すであろうことをお伝えするとともに、今回 **EBPM** のポイントを整理することによって、地方自治体の個々の職員が実践的に **EBPM** に取り組むうえで参考となることを期待する。

まず **EBPM** の概要と求められている背景、次に **EBPM** の効果とエビデンスの考え方を お伝えし、最後に **EBPM** を地方自治体で推進するためのポイントと事例及び **EBPM** を効果的に活用しているニューヨーク市の事例について考えたい。

目次

1. EBPM の概要	
(1) EBPM とは.....	3
(2) EBPM が求められる背景.....	5
(3) EBPM の効果.....	6
(4) エビデンスとは.....	7
(5) ロジックモデルとは.....	9
2. 日本における取り組み	
(1) 政府の動向.....	11
(2) EBPM 推進の課題.....	11
(3) 地方自治体における EBPM の先進事例.....	12
3. NYC における EBPM の事例	
(1) ニューヨーク市における EBPM.....	15
(2) NYC Opportunity の先進事例.....	16
4. おわりに.....	17
5. 参考文献.....	17

1. EBPM の概要

(1) EBPM とは

EBPM (Evidence Based Policy Making) は政府の文書において「証拠に基づく政策立案」と訳されることが多いものの、その定義や意味付けについて統一のものがあるわけではない。

政府の文書において EBPM の定義は不揃いであるが、例えば「①政策目的を明確化させ、②その目的達成のため本当に効果が上がる政策手段は何かなど、政策手段と目的の論理的なつながりを明確にし、③このつながりの裏付けとなるようなデータ等のエビデンス (根拠) を可能な限り求め、「政策の基本的な枠組み」を明確にする取組」¹といった記載がされている。

EBPM が意味するところは、政策の立案、実行、評価、改善といった各行政プロセスの行間の「論理的なつながり」を明確にすること、同時にこの「論理的なつながりを示すエビデンス」を求めることである。(図 1)

実際の業務においては、政策的課題の発見から立案、選択、実行、評価、改善といった政策にかかるほとんどの行政プロセスに関わるものとして捉えられるだろう²。

政策のライフサイクルにおいて、EBPM が目指すこととして、大別すると 2 点に分けることができる。1 点目は、政策の各行政プロセスを推し進める際に、その場限りのエピソード・ベースにならないこと、2 点目には政策に効果があったのかどうかをエビデンスによって検証し、効果的だというエビデンスがあるものに資源を優先的に投下することである。

ここまでで、「政策の目的と成果をエビデンスによって意識する」という、行政としては、従来の考え方と本質的に異なるものではないことがわかる。これまでも当然ながら、何か新しい政策 (施策・事業) を始めようと思えば慎重な検討を必要とするだろうし、その評価や予算編成においても根拠なしには何事も進まないだろう。

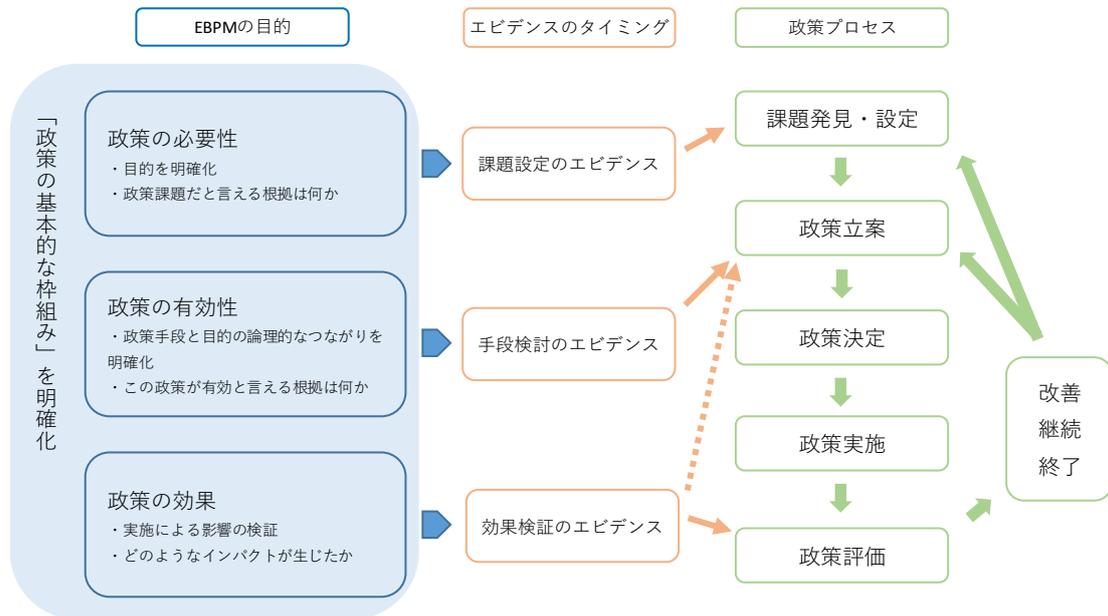
では、従来の行政プロセスとエビデンスに基づく行政プロセスでは何が異なるのだろうか。簡単に言うと「エビデンス」の定義の違いである。従来の行政プロセスにおいて、「エビデンス」と言えば定量的にも定性的にも示されるもので、専門家や各委員会の意見、パブリック・コメント、前後比較、過去の事例、アンケート調査なども含み、相当広い意味で使用されてきた。一方で、EBPM における「エビデンス」には、その質とレベル別にいくつかの階層があり、証拠としての質がより高いエビデンスによって、各行政プロセスの「論理的なつながり」の因果関係を示すことを目指している。(図 2)

エビデンスの本質的な意味については後述するとして、この「根拠」や「エビデンス」の捉え方の違いに、現在 EBPM が求められている理由がある。それでは、現在なぜ EBPM が求められているのだろうか。その背景には何があるのだろうか。

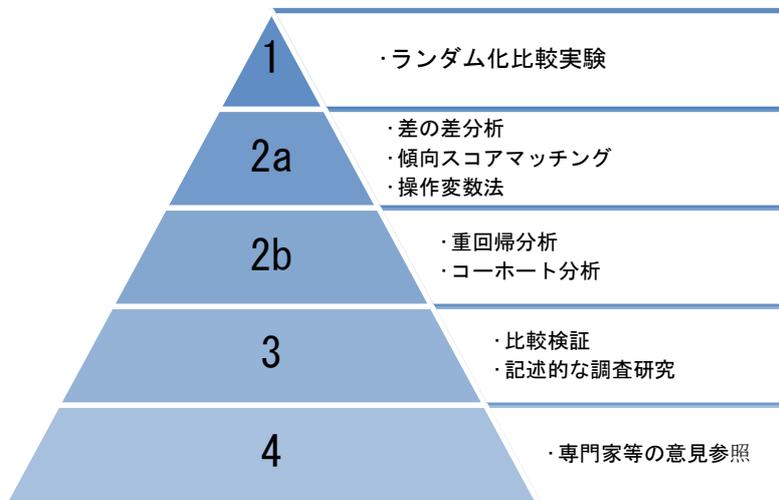
¹ EBPM 推進委員会 (2021) EBPM 課題検討ワーキンググループ取りまとめ 本体

² 文献によっては、政策の立案と評価の部分に主に焦点を当てている場合があることに留意する。また、エビデンスについては、より質の高い手法に基づき得られたデータのみをエビデンスと捉える場合があることに留意する。

・図1 EBPMの目的と政策プロセスにおけるエビデンスの主なタイミング（文献を参考に作成。）



・図2 エビデンスの階層（文献を参考に作成。ピラミッドの上方ほどエビデンスの質が高いとされている。）



(2) EBPM が求められる背景

文献や政府の文書において、EBPM がなぜ求められているのかが語られる際に言及されることは、大きく2点に分けることができる。

1点目は経済・社会構造の急速な変化であり、2点目はこれまでしばしば行われてきたと指摘されるエピソード・ベースの政策形成である。

まず1点目の経済・社会構造の急速な変化について、世界的にも早いペースで進展している我が国の少子高齢化や政府及び地方自治体の厳しい財政状況を要因として、限られた

リソースをこれまで以上に有効に活用する必要が生じている。つまり、効果的な政策に優先的にリソースを投下することが求められている。

2点目の局所的な事例や体験が政策立案の際に重視されることについては、欧米諸国において **EBPM** への取組が先行して進んできたのに比べ、我が国では、政府の政策立案において、統計や業務データなどが十分活用されず、往々にしてエピソード・ベースでの政策立案が行われているとの指摘がある³。

このような背景から、より信頼される行政のためにアカウンタビリティ⁴を確保すること、そして政策目的の明確な設定と目的達成に有効な手段を選択すること、さらにはその効果の検証と検証による改善をすることが求められている。このような要請に効果的に応えることができるものとして **EBPM** が注目され推進されることとなった。

なお、これまでも国においては政策評価や行政事業レビューなど、政策の **PDCA** を推進するための制度は存在し、定性的なものも定量的なものも指標として用いられてきた。一方で、定量的な指標の多くは政策の影響を受けた場合のみのデータを使用しており、従来の取り組みでは、政策と効果の因果関係を明確に示すことができていると言えるものは多くなかった。

EBPM ではこれまでの行政プロセスで用いられてきた根拠付けや指標の限界を踏まえ、統計学的な因果推論の手法で得られた結果を「エビデンス」として、政策と効果の因果関係を示すことを目指している⁵。

(3) **EBPM** の効果

政策手段と効果の因果関係がエビデンスにより示されることにどんな意義があるのだろうか。

まずは、エビデンスを踏まえた政策手段の柔軟な改善・継続・終了が随時行われることが期待される。行政プロセスに **EBPM** が組み込まれていれば、エビデンスという後ろ盾によって、効果的ではない政策手段を分別し、より効果的な政策手段に集中的にリソースを投下することができるだろう。

さらには、各行政プロセスにおいてエビデンスが提供されること、加えて、エビデンスを踏まえた政策の選択、決定、実行に至ることができれば、行政のアカウンタビリティが果たされるといえるだろう。

これまでの行政プロセスにおいては、定量的な指標を設定できたとしても、政策実施の効果は行政の取組以外にも様々な事象の影響を受けることが多く、設定した指標の前後比較をしても、本当にその政策実施の効果なのか明確ではなかった。たとえば、何らかの進学率向上の施策を実施した場合において、施策の実施後に確かに進学率が上昇していたと

³ 統計改革推進会議（2017） 統計改革推進会議 最終取りまとめ

⁴ 説明責任や説明義務と訳される。

⁵ 「統計学的な因果推論の手法で得られた結果」のみをエビデンスとして扱うわけではないことに留意する。これまでの行政プロセスで比較的多く用いられた前後比較検証や相関検証もエビデンスではあるが、エビデンスとしての強度は高くない。

しても、その要因は通塾割合の増加かもしれないし、教員の質の向上かもしれないし、経済状況の変化によるものかもしれない。

政策評価において、現実の社会における複雑さを反映することは非常に難しいことが指摘されている⁶。EBPMでは、こうした社会の複雑さを可能な限り反映したエビデンスに基づくことで、施策の本当の効果を示すことを目指す。

また、エビデンスの創出には質の高いデータが不可欠であり、データが利用できない状況でEBPMを推進するのは難しいことが言及されている⁷。そのため、EBPMの推進にあっては、政策の改善と統計の整備・改善が構造的に進むことになることとされている。

これまでの文献によれば、EBPMによって政策評価と政策手段の改善ができることに注目が集まっているが、政策課題・政策目的の発見のためにもエビデンスは有効であることについて次項で述べる。

(4) エビデンスとは

ここまでことわりなく「エビデンス」と述べてきたが、そもそも「エビデンス」とは何なのだろうか。

もともとは「医療の分野で生まれた「エビデンスに基づく」（医師の個人的経験や慣習などに依存するのではなく、治療法が科学的に検証された臨床結果などに基づいて医療を実践する）という考え方（EBM（Evidence Based Medicine：証拠に基づく医療））⁸」を行政プロセスに取り込んでいるのがEBPMである。

一般的には図2のとおり、実際に創出可能なエビデンスには階層別の強度があり、「手段と達成目標との関係を正確に把握し、適切な検証・結果の反映等を行うことが不可欠であり、そのために必要なエビデンスは質の高いものであることが求められる。⁹」とされている。

エビデンスの強度ごとにその内容を見てみると、まず、専門家等の意見はエビデンスとしては最も弱いものとされている。実際の現場においても、委員会や有識者の意見あるいはパブリック・コメントを根拠に行政プロセスを進めている場合があるかと思うが、これらはEBPMにおけるエビデンスのレベルとしては下位に位置付けられている¹⁰。

次にエビデンスとして弱いとされているのが、比較検証と記述的な調査研究である。比較検証とは、政策の効果を前後関係で捉え、因果関係の分析を行わないことを指す。また、記述的な調査研究とは統計分析のための定量的な調査のことで、統計学的な因果推論の基盤となるものの、それ自体に因果関係の分析は含まれない。例えば何かモデル事業を実施した場合に、「対象としたグループにおいて、実施前と比較して良い変化が生じた」こと自体をエビデンスとして、その事業を横展開することはエビデンスのレベルとしてはこの階

⁶ 津田広和（2019）彩の国さいたま人づくり広域連合 Think-ing 第20号

⁷ 総務省 EBP Mに関する有識者との意見交換会事務局（2018） EBP M（エビデンスに基づく政策立案）に関する有識者との意見交換会報告（議論の整理と課題等）

⁸ 総務省統計局 Data Start <https://www.stat.go.jp/dstart/point/keyword/>

⁹ 内閣府（2018）平成30年度内閣府本府EBPM取組方針

¹⁰ 「過去の事例」がこの階層に含まれている場合もある。

層にあたる。

ここでは、政策の効果を同じ対象の前後関係で捉えても、EBPMにおけるエビデンスとしては弱いとされていることに留意したい。比較検証では、因果関係がないのに相関関係が出る場合があり、本当にその政策の効果によって生じた変化なのかを明確には示せないためである。

次の階層の重回帰分析やコーホート分析はエビデンスとして比較的質が高いものとして分類されている。設定した仮説が正しいのか否かを統計学的に検証することを仮説検定と言うが、その手法の一つが回帰分析である。回帰分析は散布図の作成、相関分析、回帰式の導出といった手順があり、標準的なソフトである Excel によって実施が可能である¹¹。

一般的に EBPM においてエビデンスとして最も重視されるのは、ランダム化比較実験の結果である。ランダム化比較実験とは「介入をするかしないか」以外の要素はできる限り共通化した環境を作り、その環境下で効果に差が出るならば、介入と効果との間に因果関係を認めることができるとする手法である。時間とコストがかかることや実験群と比較対照群との間の倫理面の問題が生じる可能性があることが指摘されている¹²。

EBPM の要件を捉えるために、実際の行政プロセスにおいて、どの段階にエビデンスが適用されるのかを見てみる。エビデンスは、①課題設定②政策立案・選択③政策評価・改善の各段階に適用できるものと言及される場合が多い¹³。大別すると、現状把握のエビデンスと効果把握のエビデンスがある。(図3)

先に紹介した図2のエビデンスの階層は効果把握のエビデンスに焦点をあてており、「その政策でどのような効果が生じたのか」という問いに答えるものである。

現状把握のエビデンスとは、政策課題の発見や設定の段階で、客観データをエビデンスとして用いることであり、統計データなどがそれにあたる。また、政策の立案・選択の段階で、統計データを基盤として、回帰分析などの統計的分析をすることも現状把握のエビデンスにあたる。「その政策がなぜ必要なのか」という単純な問いに答えるのが、現状把握のエビデンスである。実際の業務において、すでに現状把握のエビデンスは使用していると考えられるだろうが、日本においては、この現状把握のエビデンスの質を高めることが足りていないために、本当にこの政策が必要なのか、誰に求められているのかわからない政策が生じているとの指摘がある¹⁴。

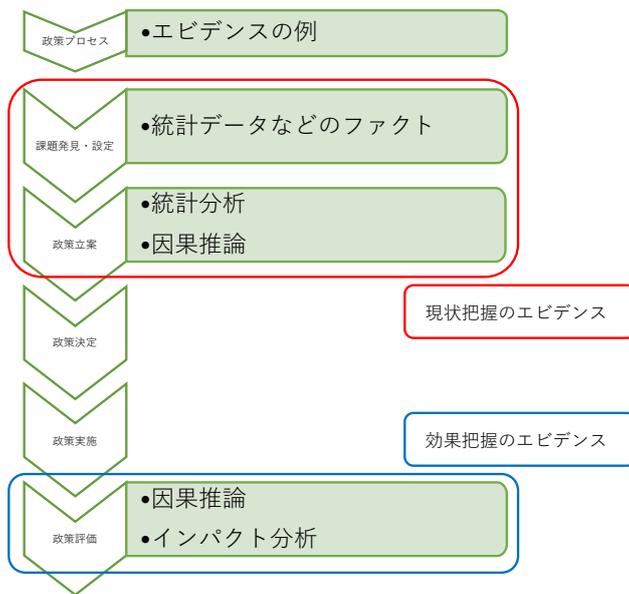
¹¹ 詳細な手順は北海道総合政策部政策局（2019）「エビデンスに基づく政策展開の推進」のための手引に詳しい。

¹² 神奈川県政策研究センター（2019）「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－

¹³ 狭義の EBPM では政策評価の段階でインパクト評価を行うこととしている場合がある。なお、ロジックモデルを EBPM 推進の一環として取り込んでいることから、国・地方自治体では広義の EBPM として本文のとおり EBPM を捉えていることが伺える。

¹⁴ 小峰隆夫（2020）証拠に基づく政策形成と地域創生を考える（上）
https://chikouken.org/report/report_cat01/10300/

・ 図3 政策プロセスにおけるエビデンスの適用範囲（文献を参考に作成。）



(5) ロジックモデルとは

ロジックモデルとは、EBPM 実践のツールの一つで、資源の「投入」(インプット)、「活動」(アクティビティ)、「直接の結果」(アウトプット)、「初期・中間成果」(アウトカム)、「最終成果」(インパクト)に至るまでの因果関係および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。(図4)

ロジックモデルは、何が問題で、その問題の解決のためにどんな手段で何を促すのかを示している。最終的に目指すゴールの実現に向けた論理的な道筋(ロジック)を、体系的かつ簡潔に図示化(モデル)したものであり、EBPMにおいては、そのロジックが数値化された指標により裏付けられることも重要であるとされている¹⁵。

また、EBPM 推進の入り口は、ロジックモデルによって、インプット・アウトプット・アウトカムの間における論理的関係を示すことであるとしばしば言及されており、政府においても、EBPMの一環としてロジックモデルの活用が推進されている。既存のプロセスにおいて、ロジックモデルがどのように位置づけられるのか、その関係を示すと概ね図5のとおりとなる。

論理的な道筋が、ファクトを含めた広義のエビデンスに基づくことができない場合、政策立案・手段の選択が適切でない可能性が生じているため、ロジックモデルの見直しが必要とされる。この点において、政策手段や実施ありきのロジックモデルとならないように注意が必要である。

ロジックモデルの作成には様々な方法があるが、一例を紹介すると、まず最終目的を出発点として据え、考えられる解決策を模索する。その際、用いられるツールの一つにロジックツリーがある。(図6)ロジックツリーの作成と並行して、統計データなどのファクト

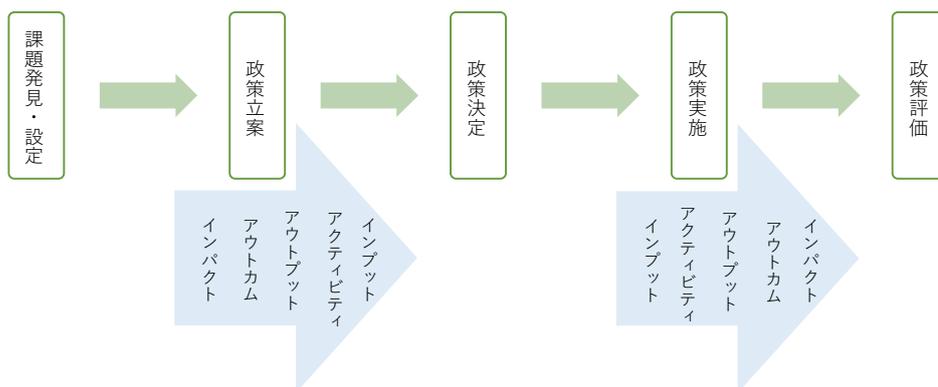
¹⁵ 総務省統計局 Data Start <https://www.stat.go.jp/dstart/point/keyword/>

から現状の把握をする。ロジックツリーの段階でインパクトやアウトカムは設定できているはずのため、各事業について効果が期待できるかエビデンスの創出を試みる。効果があるというエビデンスを創出できたものを、ロジックモデルのインプット・アクティビティ・アウトプットに当て込む。枠組みができればアウトプット（もしくはアクティビティ）とアウトカムの関係を分析し、エビデンスが創出できればロジックモデルの完成となる。

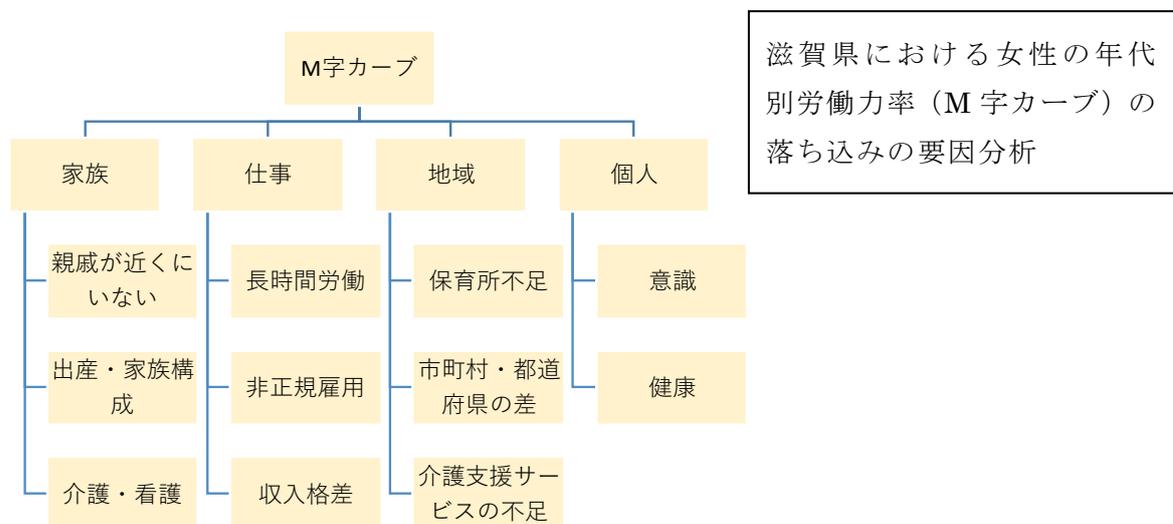
・ 図4 ロジックモデルのイメージ（文献を参考に作成。）



・ 図5 政策プロセスにおけるロジックモデルの位置づけ（文献を参考に作成。）



・ 図6 ロジックツリーの例（文献を参考に作成。）



2. 日本における取組み

(1) 政府の動向

政府における EBPM 推進の取組が本格化したのはここ数年のことである。まず「統計改革の基本方針」（2016 年）に基づき統計改革推進会議が設置され、2017 年に推進体制の構築等について取りまとめた。ここでは各府省における EBPM の浸透と定着のため EBPM 統括推進官を置くこと、さらには各府省横断的な推進組織として、EBPM 統括推進官等を構成員とする EBPM 推進委員会を設置することが示された。

EBPM 推進委員会は官民データ活用推進戦略会議のもと政府全体の取り組みとして開催され、2021 年までに EBPM の課題検討、データ利活用、人材確保・育成方針等をまとめている。なお、2021 年のデジタル庁の発足に伴い、官民データ活用推進戦略会議等が廃止され、デジタル社会推進会議のもとに引続き EBPM 推進委員会が開催されている。

2020 年度の各府省に対する EBPM 推進の実態把握では、ロジックモデルが上手く作成できなかった理由（複数回答）として、「そもそも作成方法がよく分からず、難しかった」が 6 割を超えているなど、その取組は動き始めたばかりと言える¹⁶。また、EBPM 推進委員会のもとに開催された EBPM 課題検討ワーキンググループでは課題として大きく 3 点、「普及・浸透」「質の向上」「人材確保・育成・活用」を取りまとめ、具体的な取組方針を示し、推進体制の発足から 10 年後である 2027 年度を目途に、各府省において EBPM 推進の取組を行うこととしている。さらに骨太方針 2022 においては「EBPM の取組を強化するため、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。」ことが掲げられている。では、「EBPM の取組を強化」するにあたって、現在の状況と課題はどのようなものがあるのだろうか。

(2) EBPM 推進の課題

EBPM 推進の課題として、第一に「EBPM とは何か」、次に「政策の効果をどう測るのか」の共通理解が現状不足していることが指摘されている¹⁷。既存の政策形成・評価の枠組みがある中で、EBPM をどう取り入れ、根付かせていくかを考えるには、「EBPM とは何か」の共通理解から始める必要があるのは理解できる。では、「政策の効果をどう測るのか」の共通理解とは何を指すのだろうか。

これまでの政策評価は、予算を獲得し、その予算を当初の計画通りに使ったかどうかを評価するということが中心だった。しかしながら、政策評価とは本来、ロジックモデルの枠組みで考えると、インプット（予算投下等）の目標ではなく、アウトプットやアウトカムの目標について評価するものである。このことを共通理解として、アウトプットやアウトカムの目標が達成できる理由についての論理的な枠組みを、エビデンスとともに説明しようとするのが、EBPM を行政に根付かせるための第一歩となる。

この「アウトプットやアウトカムの目標が達成できる理由についての論理的な枠組み」

¹⁶ EBPM 推進委員会（2021） EBPM 課題検討ワーキンググループ取りまとめ 本体

¹⁷ 経済産業研究所（RIETI）（2022） RIETI Highlight Vol.90

を示す際に、重要な役割を果たすのがロジックモデルであり、EBPM 浸透の土台をなすものとされている。ロジックモデルが求められる理由として、政策の仮説が明示的に示される点及び因果関係の仮説が事前に明確に示されることによって政策効果検証に向けた事前設計が可能となる点が言及されている¹⁸。様々な要因が複雑に絡まる社会問題に対して、どの課題に特化して政策的対応をとるのか、また、複数考えられる政策手段の中でなぜその手段を選択したのか、といった政策課題と手段の仮説がロジックモデルによってまず明らかになる。さらには、因果関係という形で、政策プロセスにおける効果や影響が明示化されることで、どのプロセスで事前想定と齟齬があったのかが検証でき、政策の改善につなげることが出来る。

なお、散発的にエビデンスを作るばかりで政策等の改善やエビデンスを重視する組織文化につながらなければ意味がない。ロジックモデルの構築とエビデンスの創出、そしてロジックモデルの修正というサイクルが継続的な枠組みとして機能することを目指す必要がある。

他方、政策効果の有無に関するエビデンスを示すことは、時間と労力のかかる大変な作業であり、ちょっとした分析で解決する話ではないこともある。この点においては、行政機関と研究者の連携をどのように進めていくかを考える必要がある。特にデータの整備について、政策実施以前からの対応の重要性について言及されることが多く、行政機関等が収集したデータを事後的に研究者が分析することを想定していなかったために、データを分析しやすい形に加工し直すところから始まるといったことが指摘されている¹⁹。

また、「EBPM とは何か」の共通理解について立ち返ってみると、EBPM というのは手法の問題ではなく、個々の政策に本当に効果があるのかどうかを考えながら効果のあるものを重点的に行っていこうという「姿勢・態度の問題」であるとの指摘もある²⁰。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ことが理想である。EBPM の姿勢・態度が、政策の合意形成を容易にし、住民からの支持の源泉となり、逆にエビデンスに基づかない判断をした際に批判を招いたり信頼を損なったりするという状態になれば、否応なく EBPM に向き合うことになることが言及されている²¹。

(3) 地方自治体における EBPM の先進事例

ここまで EBPM を取り巻く横断的な事柄について述べてきたが、実際に EBPM を取り入れた行政プロセスについて、滋賀県の「EBPM モデル研究事業²²」である「滋賀県にお

¹⁸ 森安亮介 (2020) みずほリサーチ&テクノロジーズ EBPM 浸透に向けた第一歩
<https://www.mizuho-rt.co.jp/publication/column/2020/social1126.html>

¹⁹ 経済産業研究所 (RIETI) (2022) RIETI Highlight Vol.91

²⁰ 関沢洋一 (2018) EBPM とは何か? https://www.rieti.go.jp/jp/special/ebpm_report/002.html

²¹ 大杉寛 (2020) 証拠に基づく政策立案 EBPM と自治体経営のこれから 政策情報誌 Think-ing 第 21 号

²² 総務省の「平成 30 年度統計技術の研究及び統計情報の収集等のための業務委託 (統計データ利活用推進業務)」を受けて行われた。

ける女性の年代別労働力率（M字カーブ）の落ち込みの要因分析等」を参考としたい²³。

滋賀県においては女性の年代別労働力率（M字カーブ）の落ち込みが全国平均に比べて大きく、就労を希望する子育て期の女性が働き続けられる環境のための要因分析を行った。EBPMを進めるにあたって、ツールとしてPPDACサイクル²⁴を使用している。

まずPPDACサイクルの最初の段階であるP（問題）においては、ある政策分野の理想と現実とのギャップを「問題」と捉える。滋賀県の事例においては、「理想＝就労を希望する子育て期の女性が働き続けられる環境」、「現実＝M字カーブの大きい落ち込み」としており、このギャップを問題とし、定量的指標（M字カーブの底上げ）と定性的指標（子育て期の女性が働き続けることを可能とするために必要なことの要因分析）を設定した。

問題が明確にできれば、次にP（計画）である。次の段階であるD（データ）のための調査・分析の計画を立てる。滋賀県の事例ではM字カーブの発生要因を探るため、次のようなフローで仮説を立て、分析・考察するべき項目を絞り込んでいる。①ブレイン・ストーミングによってアイデア（要因の仮説）を列挙②ペイオフマトリクス²⁵を使用しアイデアを取捨選択（横軸（影響度）・縦軸（実行難易度））③各項目をロジックツリーにまとめる。（図6）

次に、P（計画）の結果を踏まえ実際にデータを収集・整理するD（データ）の段階である。収集方法は2つに大別でき、既存データ（公的統計や蓄積データ）を使用するか、新たに調査を行うかである。公的統計ではe-Stat（政府統計の総合窓口）やRESAS（地域経済分析システム）が参考になる。滋賀県の事例においては、ロジックツリーにまとめた各要因に関するデータを公的統計により収集している。（図7）

D（データ）で整理したデータに基づいて分析を行い、問題解決につながる要因を発見するのがA（分析）の段階である。滋賀県の事例における分析は図8のようなフローで行っている。各分析を見ると、まず相関分析によって女性（30歳代有配偶）の労働力率と各要因との相関を調べ、次に各要因の間の全体的な関係を定量化するために主成分分析を行い、労働力率と関係が深い要因を絞り込んでいる。（図9、図10）最後に絞り込んだ要因について重回帰分析を行い、どの要因の数値を上げればよいか、あるいは下げればよいかというモデルを作成している。（図11）この事例では政策立案に関与する担当者が分析を実行でき、結果の解釈ができることを前提としており、現場において実践的に取り組む参考となる。なお、高度な分析を行うには現場ではできないことが多く、外部組織との連携をあらかじめ計画しておくことが必要となる。

最後にC（結論）の段階で分析結果の考察を行う。滋賀県の事例では、30歳代有配偶女性の労働力率の要因として6要因が影響すると仮説をたてたが、いずれの要因も全国と比較すると平均的な水準であった。しかしながらプラス要因とマイナス要因が判別できたことで、どの要因を改善できれば30歳代有配偶女性の労働力率をアップできるか推察が可

²³ Data Start (<https://www.stat.go.jp/dstart/>) に詳細な事例紹介がある。

²⁴ P(problem、問題)、P(plan、計画)、D(data、データ収集)、A(analysis、分析)、C(conclusion、結論)を指し、海外や統計教育でもよく使われる統計的探究プロセスの一つ。

²⁵ 2つの軸で区切られた図（マトリクス）を使い、アイデアの取捨選択をするための分析手法の一つ。

能となった。こうした分析結果により、「性別役割分担意識」「女性正規雇用者割合」といった主要因への解決策となる2事業の提案・予算化がなされた。

滋賀県の事例からも、問題の設定、理想の設定、目的のための選択肢を洗い出すことがEBPM実践の下準備として重要であることがわかる。またEBPMに関する手法によって、エビデンスに裏付けされた手段を選択できること、根拠があって成果が相当程度期待できる施策を設計できること、さらには「この事業を実施した結果、〇〇が変化する」という因果関係に基づく「仮説」が創出できることがわかれると思う。

・図7 データ収集の例（文献を参考に作成。）

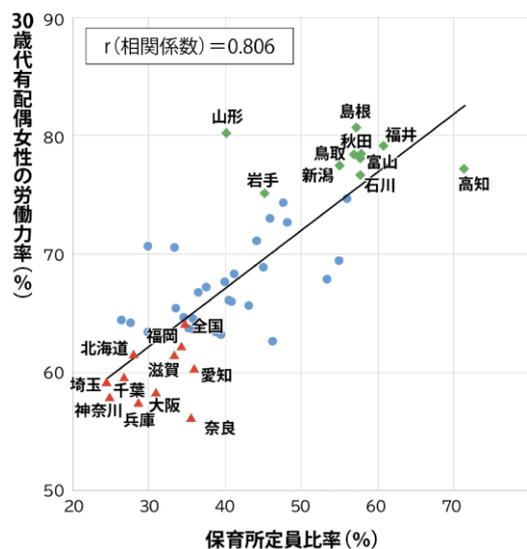
	内容	調査名	調査元	調査・報告年	入手場所
1	労働力率、人口、世帯、雇用形態、産業等	国勢調査	総務省	平成27年	e-Stat
2	生活時間（仕事、通勤・通学、家事、育児）	社会生活基本調査	総務省	平成28年	e-Stat
3	収入（賃金）	賃金構造基本統計調査	厚生労働省	平成27年	e-Stat
4	離職理由等	就業構造基本調査	総務省	平成29年	e-Stat
5	保育所	福祉行政報告例	厚生労働省	平成27年	e-Stat
6	保育所	保育所等関連状況取りまとめ	厚生労働省	平成27年	厚生労働省HP
7	意識	地域における女性の活躍に関する意識調査	内閣府男女共同参画局	平成27年度	内閣府HP

・図8 データ分析の流れ（文献を参考に作成。）

手順	目的	分析手法	分析結果
1	30歳代有配偶女性労働力率と各要因との関係性を定量的に把握する	相関分析 47都道府県データを利用	13要因について、散布図による視覚化と相関係数による数値化が完了
2	13要因の関係を定量的に把握し、要因を絞り込む	主成分分析 13要因の相関係数を利用	30歳代有配偶女性労働力率に大きく関与すると考えられる7要因が判明
3	6要因の影響度を比較する	重回帰分析 7要因のうち相関が極度に強い要因を排除して6要因で実施（多重共線性の回避）	統計的に有意と判定される重回帰モデルが作成され、要因分析の完了

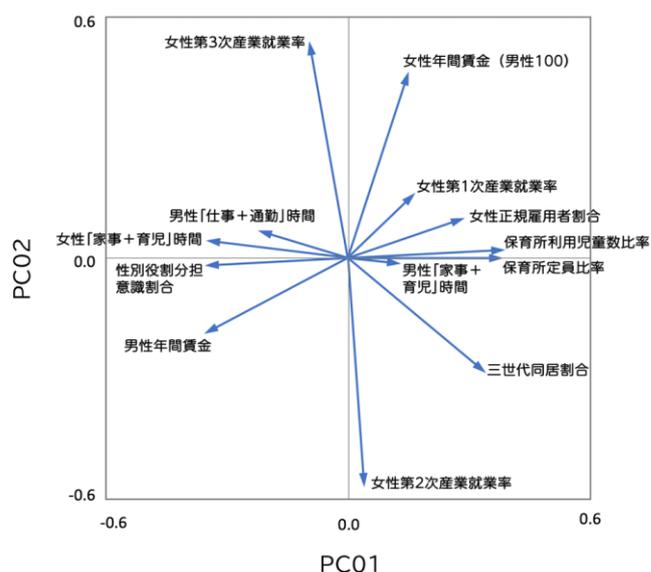
・図9 相関分析の例

（出典：Data StaRt <https://www.stat.go.jp/dstart/point/seminar1/05.html>）



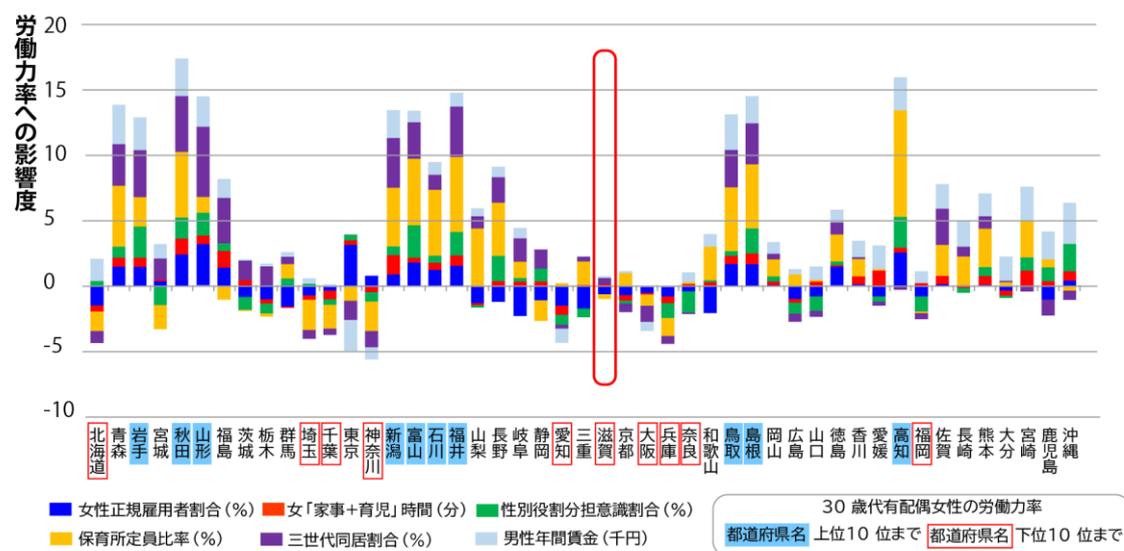
・ 図 10 主成分分析の例

(出典 : Data StaRt <https://www.stat.go.jp/dstart/point/seminar1/05.html>)



・ 図 11 重回帰モデルの例

(出典 : Data StaRt <https://www.stat.go.jp/dstart/point/seminar1/05.html>)



3. NYCにおけるEBPMの事例

(1) ニューヨーク市におけるEBPM

海外では英国のブレア政権や米国のオバマ政権において、教育政策、産業政策、犯罪薬物対策、貧困対策などの幅広い分野でEBPMが使用されてきた。特にニューヨーク市はEBPMの先進都市とされており、ニューヨーク市におけるEBPMの採用と活用について参考としたい。ニューヨーク市はEBPMを用いて貧困対策を推進する市長特命チームとし

て The Mayor's Office for Economic Opportunity (NYC Opportunity)を組織している。NYC Opportunity の役割として大きく、既存の貧困対策の分析、成果が相当程度期待できる施策の開発・実験及びその成果の厳格な評価を担っている。組織の価値観として、施策の実験の結果、思うような成果が得られないという失敗のリスクを受け入れており、意思決定はデータに基づいて行うべきで、効果のあるものに投資し、そうでないものを終わらせるべきとしている。

評価戦略は施策ごとに作成しているが、一般的な採用・適用は次のとおりである。まず施策設計の段階で、成果指標のみならず、執行プロセスにおける指標を設定している。こうすることで施策を執行し始めると同時に、意図したとおりに行われているか、プロセスを評価することができる。成果が出る時期になると、アウトカム評価によって、効果が出ているか、どのようにアウトカムが達成されているかを評価する。ここで効果が見込めるものについては、施策を受けていないグループと比較するインパクト評価を行う。ニューヨーク市の EBPM の特徴は効果把握のエビデンスとして特にインパクト評価（因果推論）を最も重視している点にあるとされている²⁶。

（2）NYC Opportunity の先進事例

具体例として NYC Opportunity が関わった施策の一つである HSE Connect を見てみる。HSE Connect は高校卒業資格を持たない 25 歳以上の刑務所出所者を対象とし、基礎教育、高校卒業資格（HSE）試験準備、労働力開発プログラムの支援につなげることを目的としている。高校卒業資格取得後、希望をすれば大学や職業訓練のサポートを受けることができる。この施策の背景には既存の刑務所出所者支援プログラムの多くが 24 歳以下を対象としており、高校卒業資格とその後の労働の機会についての支援を必要とする 25 歳以上の刑務所出所者を対象から省いていたこと及び高校卒業資格が仕事の獲得や賃金に影響を与える研究結果を得ていたことがあった。この研究では、高校卒業資格試験対策などの教育・訓練サービスを受けた参加者（刑務所出所者）がサービスを受けていない参加者に比べ、最初の就職先で時給が平均約 2 ドル高く、統計的に有意な差があった。さらには出所後 12 カ月以内に新たな犯罪で逮捕される割合もサービスを受けていない参加者に比べ低かった。このように HSE Connect の仮説設定の段階においては、既存の研究におけるインパクト評価をエビデンスとして用いている。なお HSE Connect は現行で運用されている施策であるため、効果把握の部分については、これから発現していくものと思われる。

NYC Opportunity の事例から参考になる点は、課題及び施策の設定に既存のエビデンスを利用していることである。エビデンスの創出は時間も労力もかかり、難しいことが多いため、まずは既存のエビデンスを最大限活用するという視点である。また、ニューヨーク市における EBPM について、NYC Opportunity のように、政策に本当に効果があるのかどうかを考えながら効果のあるものを重点的に行っていくという組織文化を獲得していること及び EBPM の推進を目的としたトライ&エラーの機会とリスクを受け入れている

²⁶ 津田広和（2018） 地方自治体の政策形成におけるデータ活用事例

組織が存在することを参考としたい。

4. おわりに

冒頭で述べたとおり、EBPM は国及び地方自治体で今まさに広がりを見せている行政プロセスの姿勢であるものの、そもそもなぜ EBPM が求められているのか、何ができていれば EBPM なのかが共通理解となっていなければ、浸透・定着は望めないのは確かである。自治体行政の現場で EBPM が果たす役割や意義は何であろうか。立案、予算編成、実施、評価といったこれまでのプロセスの大きな流れ自体は変わるものではない。EBPM の入り口は政策が「いま、どのような状態にあるのか」や「将来、どのような状態を理想とするのか」を明らかにすることであり、政策の本来の目的を再認識することともいえる。「行政の各プロセスの論理的なつながりをエビデンスによって裏付ける」という一見これまでもやってきたような、当たり前にも思えるような EBPM という考え方・姿勢を、より多くの行政機関・職員が持つようになれば、それだけで良い方向であると思う。

5. 参考文献

総務省 EBPMに関する有識者との意見交換会事務局，(2018)，EBPM（エビデンスに基づく政策立案）に関する有識者との意見交換会報告（議論の整理と課題等），
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/ebpm_opinions/index.html
神奈川県政策研究センター，(2019)，「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－，
<https://www.pref.kanagawa.jp/documents/22477/centerresearchebpmrevised.pdf>
EBPM 推進委員会 データ利活用ワーキンググループ，(2021)，データ利活用ワーキンググループ取りまとめ，<https://www.gyokaku.go.jp/ebpm/index.html>
杉谷和哉，(2020)，「エビデンスに基づく政策」における政策過程論とガバナンス論の検討 --ポール・ケアーニーとジャスティン・パークハーストの議論を通じて
統計改革推進会議，(2017)，統計改革推進会議の最終取りまとめ，
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/toukeikaikaku/pdf/saishu_honbun.pdf
津田広和，(2019)，ニューヨークと横浜市にみるエビデンスに基づく政策形成（EBPM）の推進（政策情報誌 Think-ing 第 20 号），
<http://www.hitozukuri.or.jp/research/think-ing/>
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（政策情報誌 Think-ing 第 21 号），<http://www.hitozukuri.or.jp/research/think-ing/>
佐藤徹，(2022)，EBPM の推進はまずロジックモデルの構築から始めよう（政策情報誌 Think-ing 第 23 号），<http://www.hitozukuri.or.jp/research/think-ing/>
堀江和博，(2019)，地方議会における EBPM（証拠に基づく政策立案の現状と課題），
<https://www.sg.kyoto-u.ac.jp/sg/wp-content/uploads/2019/06/2524ed0a7b52b22b44f2fae656f53ac2.pdf>

津田広和, (2018), 地方自治体の政策形成におけるデータ活用事例,
https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/seisaku/torikumi/shien/tyousakihou/182.files/0060_20191126.pdf

Data StaRt, <https://www.stat.go.jp/dstart/>

北海道総合政策部政策局, (2019), 北海道における「エビデンスに基づく政策展開」について
・ 「エビデンスに基づく政策展開の推進」のための手引,
https://www.pref.hokkaido.lg.jp/fs/6/1/1/2/2/6/3/_/H30_c_2.pdf

EBPM 推進委員会, (2021), EBPM 推進委員会 (第 1 回),
<https://www.digital.go.jp/councils/ebpm/o88lhOm9/>

森安亮介, (2019), みずほリサーチ&テクノロジーズ 行政への浸透に向けた EBPM の課題とその一方策,
https://www.mizuho-rt.co.jp/publication/report/2019/mhir18_ebpm_01.html

田中裕太郎、野村裕、間真実, (2019), 内閣府経済社会総合研究所、EBPMのエビデンスレベルの規定要因に関する分析,
https://www.esri.cao.go.jp/jp/esri/archive/new_wp/new_wp050/new_wp048.pdf

日経クロステック, (2019),
<https://xtech.nikkei.com/it/atcl/keyword/14/260942/020800022/>

橋本英樹, (2018), 総務省 政策評価に関する統一研修講義「「エビデンス」と「評価」はなぜ政策現場で疎んじられるのか?」,
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/000112717_00001.html

小峰隆夫, (2020), 証拠に基づく政策形成と地域創生を考える (上),
https://chikouken.org/report/report_cat01/10300/

森安亮介, (2021), みずほリサーチ&テクノロジーズ EBPM 促進のための「3つのエビデンス」の理解, <https://www.mizuho-rt.co.jp/publication/column/2021/social0716.html>

経済産業研究所 (RIETI), (2022), RIETI Highlight Vol.91,
<https://www.rieti.go.jp/jp/about/pr/archive.html>

津田広和, (2018), 米国における Evidence-based Policymaking (EBPM) の動向,
<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/pdp/18p016.pdf>

関沢洋一, (2018), EBPM とは何か?,
https://www.rieti.go.jp/jp/special/ebpm_report/002.html

森安亮介, (2020), みずほリサーチ&テクノロジーズ EBPM 浸透に向けた第一歩,
<https://www.mizuho-rt.co.jp/publication/column/2020/social1126.html>

経済産業研究所 (RIETI), (2022), RIETI Highlight Vol.90,
https://www.rieti.go.jp/jp/about/highlight/Highlight_90.pdf

滋賀県, <https://www.pref.shiga.lg.jp/kensei/tokei/toukei/ebpm/305930.html>

ニューヨーク市, <https://www.nyc.gov/site/opportunity/index.page>

【執筆者】 一般財団法人自治体国際化協会 草場 郁哉