



EBPMの実践的活用とその意義

これからの時代における積極的運用の必要性

<財務総合政策研究所ランチミーティング>

2020年11月26日

PHP総研主席研究員
立教大学大学院特任教授
亀井善太郎

本講義の構成

1. EBPMをめぐる2つの誤解

- 評価ではなく「立案」
- 狭義のEBPMにとどまらず、実務で活かす

2. 現代社会におけるEBPMの必要性

- 平成の統治機構改革に伴う官僚機構の専門性のあり方
- デジタル社会に伴う政府、ひいては官僚機構に求められるリテラシーの変化

3. ロジックモデルをコミュニケーションに活用する

- 変化する社会を理解し、政策の精度を向上させるために用いる
- ワークショップに向けて(ロジックモデル作成のポイント)

4. 今後の積極活用の展望

本講義の構成

1. EBPMをめぐる2つの誤解

- 評価ではなく「立案」
- 狭義のEBPMにとどまらず、実務で活かす

2. 現代社会におけるEBPMの必要性

- 平成の統治機構改革に伴う官僚機構の専門性のあり方
- デジタル社会に伴う政府、ひいては官僚機構に求められるリテラシーの変化

3. ロジックモデルをコミュニケーションに活用する

- 変化する社会を理解し、政策の精度を向上させるために用いる
- ワークショップに向けて(ロジックモデル作成のポイント)

4. 今後の積極活用の展望

EBPMについて、よく聞く誤解と本当のところ

よくある誤解

- 政策「評価」がまた一つ増えた、面倒くさい
予算を削るための方法にすぎない
- 統計学や数学の話でわかりにくい
データがないからできない
- とにかくデータが大事、データさえあれば、
説明できる

本当のところ

- EBPMは政策「立案」に使う道具
 - － 社会課題から逆算し、複数の政策オプションを比較検討
- 不確実性が高い「社会」を踏まえ、改善を重ねるための道具
- まずは、「ロジックモデル」の作成が肝要、
ファクツもいろいろある
- 実務を考えれば、純粋なデータ比較は困難
箱庭ではなく、実際の社会に適応できる工夫が不可欠

EBPMとは

= Evidence-Based Policy Making

= 証拠に基づく政策立案

- 不確実な要素が交じり合う社会を対象とする
政策の効果について、より確かな根拠に基づいて
政策的意志決定をしていこうという営み

私たちは「変化」の途上に生きている

変化というよりも「シフト」のレベル

- 社会を対象とする政策を扱う者としていかに受けとめ、政策に関する意思決定の精度を高めていくか

スローバリゼーション？ 米中新冷戦？ 多極化？

Slowbalisation

The future of global commerce



China v America

A new kind of cold war

How to manage the growing rivalry between America and a rising China



Noma Bar

パックス・アメリカナのおわりは、不安定な時代のはじまり。

好むと好まざると技術はあっという間に普及する



1900年のNY



1913年のNY

技術の変化は人間の行動にも変化を及ぼす

新教皇のお披露目における聴衆



2005年：ベネディクト16世



2013年：フランシスコ

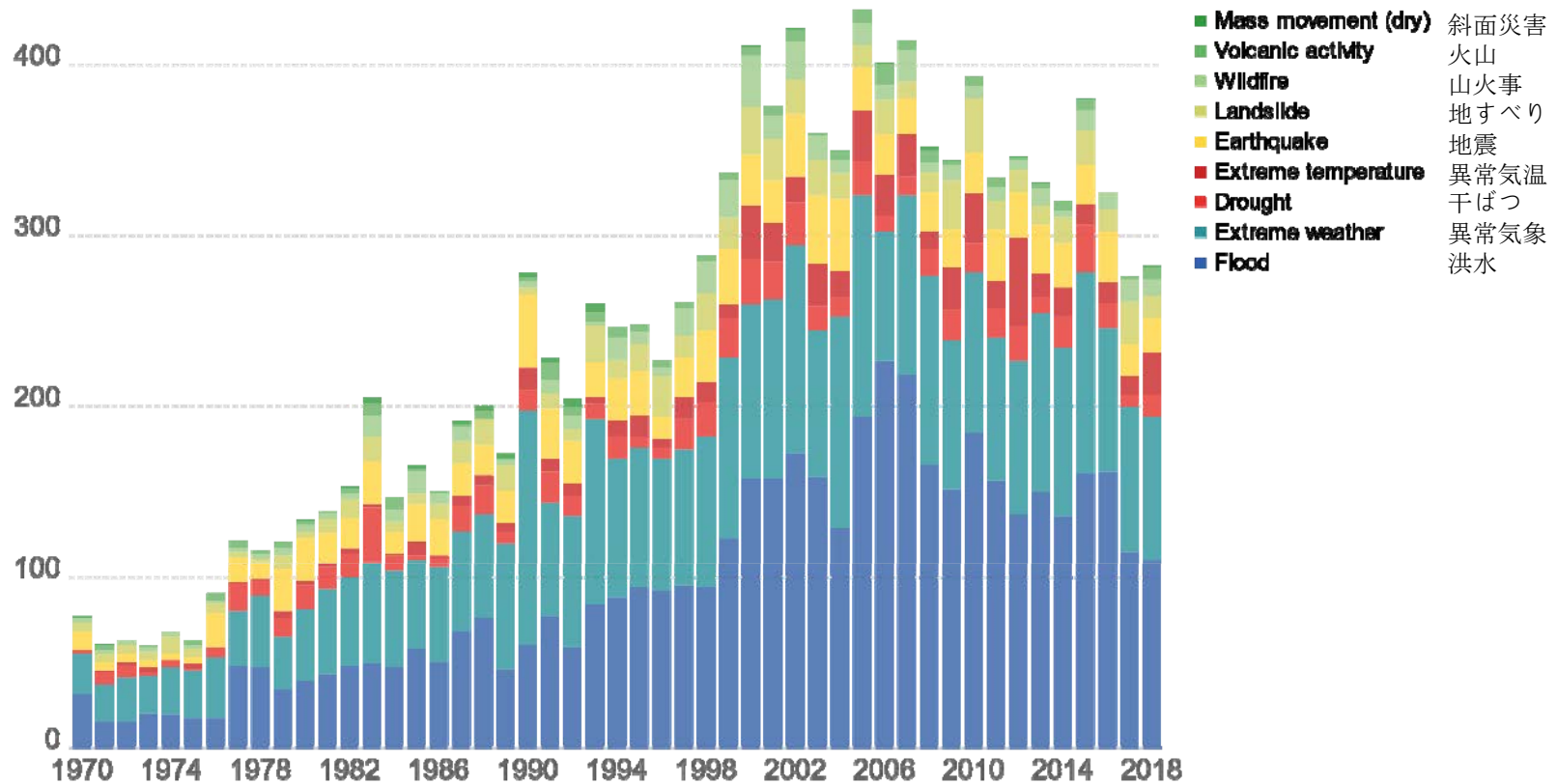
あらゆる情報がデジタル化し、誰もが発信し、情報があふれる時代に

洪水と異常気象を主に自然災害が拡大

Global reported natural disasters by type

The annual reported number of natural disasters, categorised by type. This includes both weather and non-weather related disasters.

OurWorld
in Data



Source: EMDAT (2017): OFDA/CRED International Disaster Database, Université catholique de Louvain – Brussels – Belgium
OurWorldInData.org/natural-disasters • CC BY-SA

タテの階層社会、ヨコのネットワーク化社会



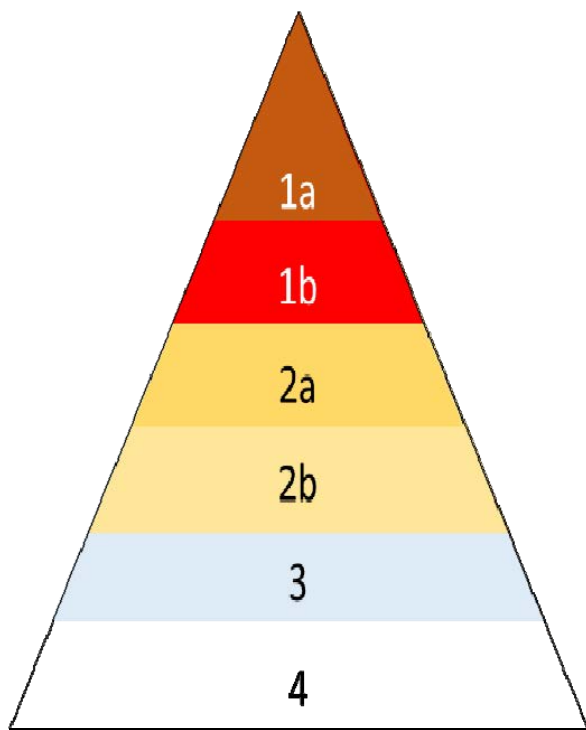
ニール・ファーガソン『スクエア・アンド・タワー』より

EBPM ?

EBPM ?

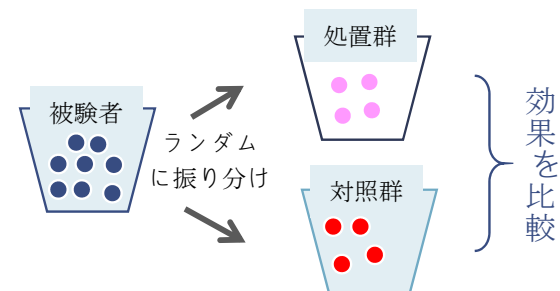
エビデンスの「質」は大切だが・・・

エビデンスの質が高い ↑

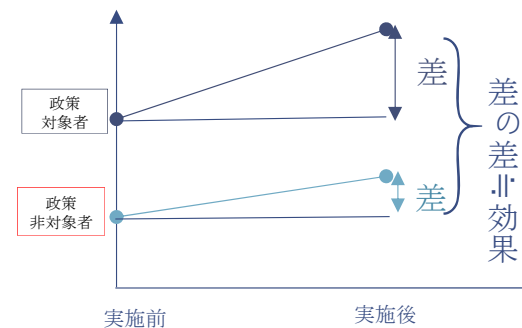


レベル	内容	手法の例
1a	RCTのメタアナリシス、系統的レビュー	複数のRCTの系統的レビュー
1b	少なくとも1つのRCT	RCT（フィールド実験）
2a	少なくとも1つの準実験	自然実験、 <u>差の差の推定</u> 、回帰分断デザイン、操作変数法
2b	少なくとも1つの非実験的研究	回帰分析、コホート分析
3	比較試験、相関研究、記述的研究	前後比較、ベンチマーク
4	専門家や実務家の意見	検討委員会による討議、パブリックコメント

ランダム化比較試験(RCT)



差の差の推定(分析)



政策実務においては、
純然たるRCTの設計は困難なことが多い

エビデンスを集めやすさから、
ロジックモデルが歪んでは何の意味もない

もちろん、データを活かした政策立案・評価の重要性はあらためて言うまでもないが、データの「とりやすさ」からEBPMに入るのも間違い

- まず重要となるのは、「ロジックモデル」を用いて論理的に検討を重ねること

“EBPM”の根幹にあるもの

- 現状を様々な角度から正しく把握し、課題を設定
- 目標・ゴールから遡って、既存のツール（法令、予算等）にとられずに政策を検討・立案
 - － 社会を構成する、多様なステークホルダーとのコミュニケーションを重ねながら、政策の精度を向上
 - － 複数の方法、オプションの検討を含む
- 考えた政策について、ロジックを深掘り

いずれも「当然のこと」でありながら、改善の余地が大いにあるのが実態。

本講義の構成

1 . EBPMをめぐる2つの誤解

- 評価ではなく「立案」
- 狭義のEBPMにとどまらず、実務で活かす

2 . 現代社会におけるEBPMの必要性

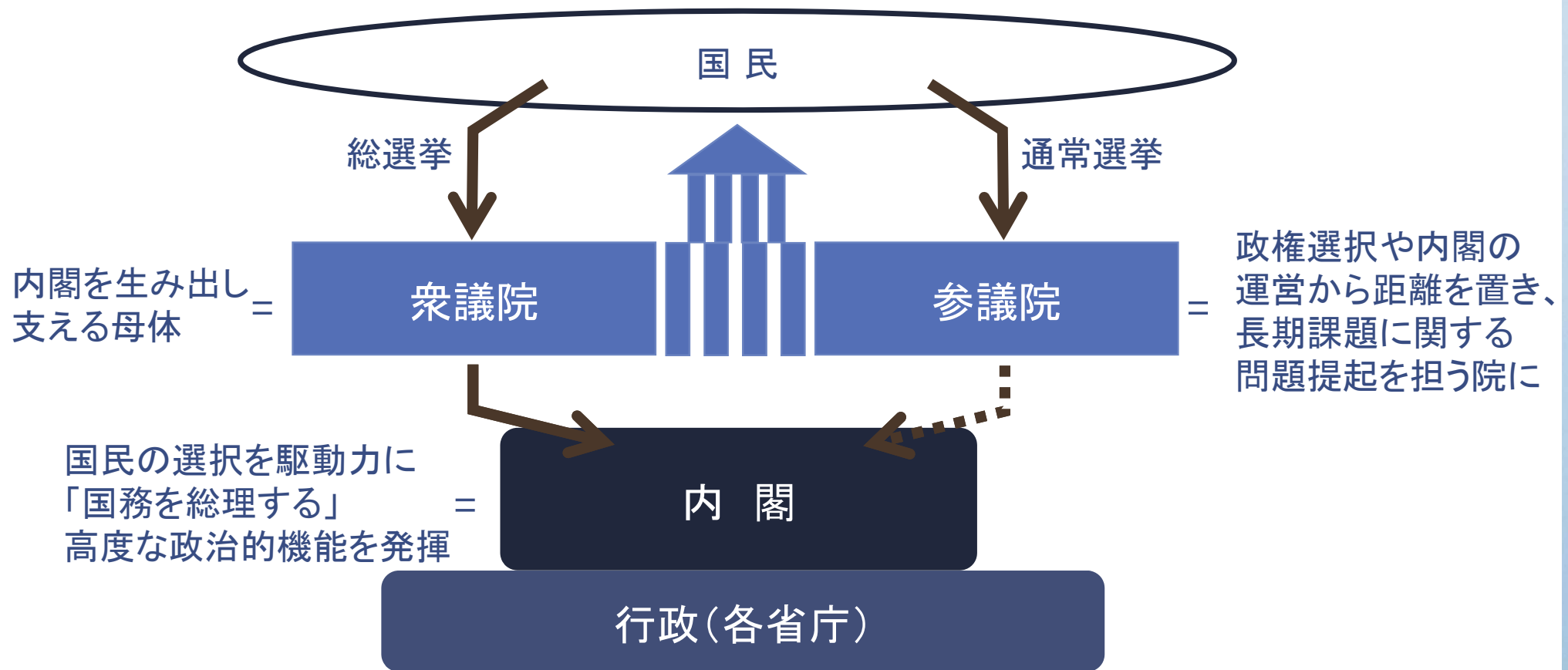
- 平成の統治機構改革に伴う官僚機構の専門性のあり方
- デジタル社会に伴う政府、ひいては官僚機構に求められるリテラシーの変化

3 . ロジックモデルをコミュニケーションに活用する

- 変化する社会を理解し、政策の精度を向上させるために用いる
- ワークショップに向けて（ロジックモデル作成のポイント）

4 . 今後の積極活用の展望

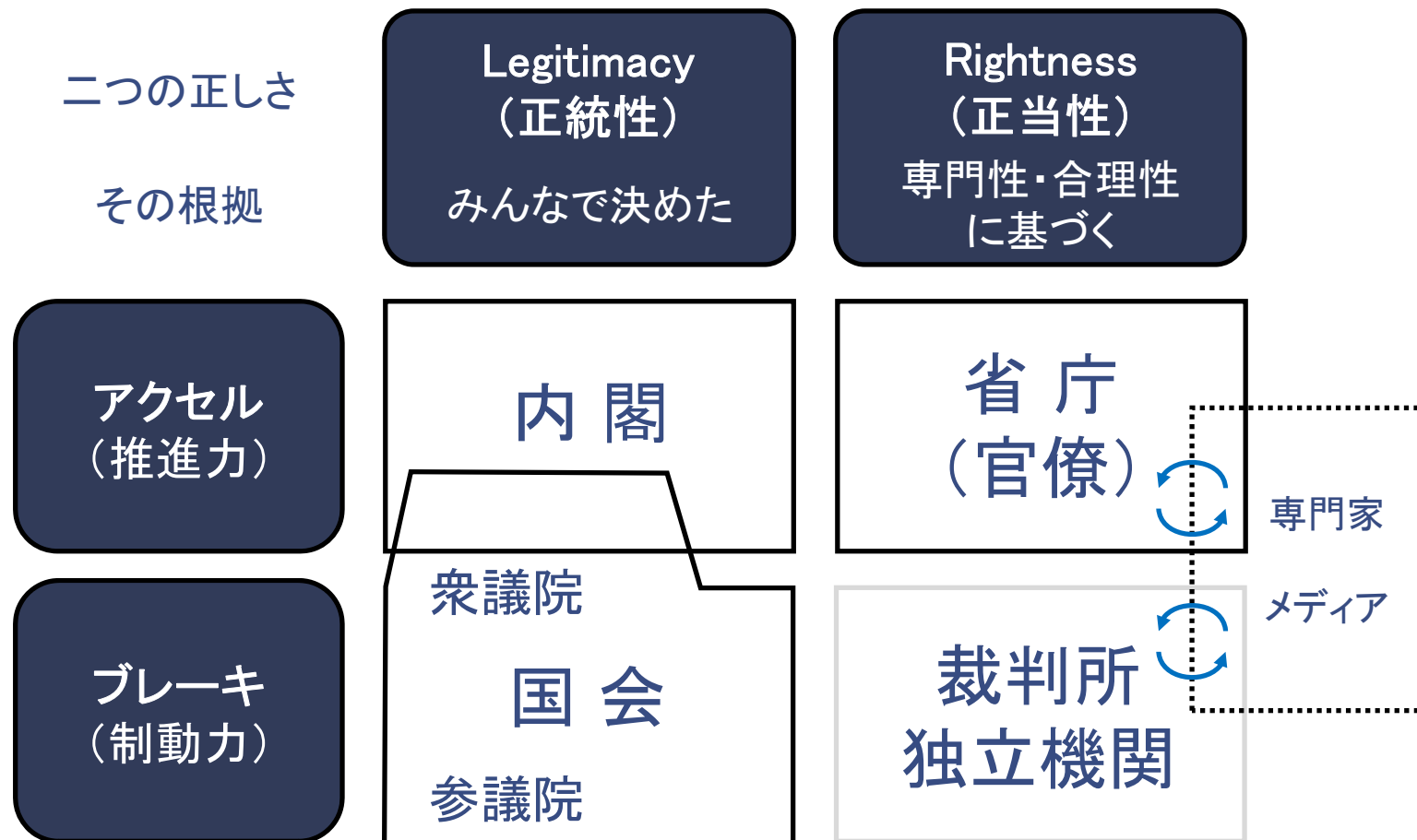
平成の統治機構改革：国民の選択を「駆動力」に政治が力を発揮



総合性・戦略性・迅速性の発揮が内閣主導へのシフトのポイント
● 変化が激しい現代社会への対応のひとつ

統治機構改革で官僚機構は「専門性」を失った？

統治機構の設計の着眼点：LegitimacyとRightness、アクセルとブレーキ

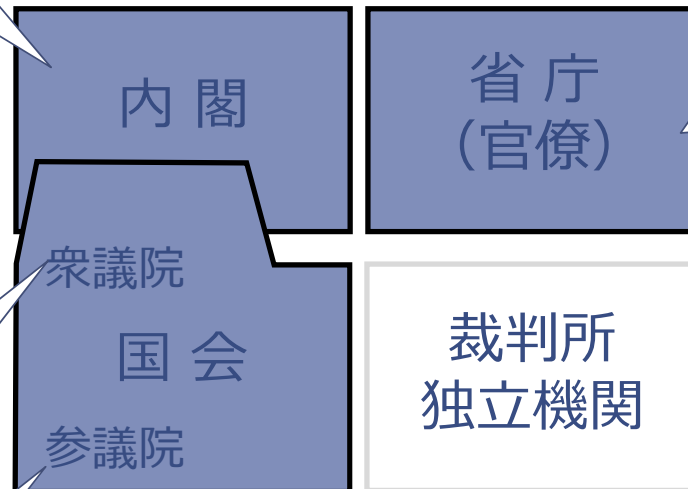


統治機構の課題と今後の方向性

コア・エグゼクティブを担うチーム（総理、正副官房長官、重要課題担当特命相、補佐官等による統治機構の中核）の組成、方法論の確立。
そもそも、チーム構築の必要性を共有し、チームとして後継を準備。

次の総選挙に向け、与野党の対立の構図、政策の争点を国民に示し、有能さを競い合う「アリーナ型議会」として機能。

政権選択、内閣の運営から距離を置き、長期的な政策課題に関する問題提起を担う院の機能を明確化。



Legitimacyに傾き、低下した行政の専門性の現状を踏まえ、Rightnessの探求への回帰。
政治家の過度の依存により作られた、本来担うべきものとは異なる機能を担う異形の官僚像からの脱却。
時代の要請も踏まえ、組織指向から専門性指向に転換、プロフェッショナリズムの再構築と徹底化を推進。

過去の延長線で微修正を重ねるような線形型の変化ではなく、行動の源泉となる原理原則も含めた大きな「シフト」が求められている。

統治機構改革1.5&2.0

次の時代に向けた加速と挑戦

提言報告書

2019年3月 PHP「統治機構改革」研究会

政策シンクタンク
PHP総研

目次

はじめに：いま、なぜ、統治機構改革なのか

1. 起点としての自民党政治改革大綱と橋本行革の理念	
(1) 政治不信を乗り越えるとの厳しい危機感が原点	8
(2) 理念を持った行政改革であった橋本行革	9
(3) 内閣機能の強化、内閣総理大臣の指導性の強化の意義	11
2. 平成期以降の統治機構改革の成果と課題	
(1) 成果と課題(概論)	13
(2) 国民が選んだ総理のリーダーシップは外交・安全保障を中心に発揮	14
(3) 「計画権力」の強化と空洞化する国会審議	15
(4) 強い内閣であっても、痛みを伴う課題は先送り	17
(5) 司令塔は乱立気味で、組織は肥大化、機動性も低下	18
(6) 内閣主導を支える官邸チームの編成の方法論は未確定	19
(7) 行政の専門家である官僚の機能の変化	20
3. 統治機構改革1.5(加速)	
(1) コア・エグゼクティブのチーム化と発議の活性化、大臣のキャリアパスの確立	22
(2) 政権選択に直結する総選挙の位置付けの明確化とこれからの政治家像	23
(3) 衆議院の「アリーナ型議会」化と野党の役割	24
(4) 情報公開、公文書の保存による将来の国民によるコントロールの発揮	26
4. 統治機構改革2.0(挑戦)	
(1) 「プーリング」型総合調整の実践：まずはデータ社会に向けた対応から先行	28
(2) 参議院改革、その役割・機能の明確化	29
(3) 国会、とくに参議院での「独立財政機関」(IFI)の立ち上げ	30
(4) 独立機関の強化、立て直し(専門合理性に基づく「制動力」の発揮)	31
(5) 組織指向から専門性指向へ、官僚のプロフェッショナルリズムの徹底化	31
(6) 専門家による会議の機能および発信の強化	32
(7) グランドデザインとしての憲法	33

おわりに：次の時代に向けた統治機構のバージョンアップを

<https://thinktank.php.co.jp/policy/4920/> でダウンロードできます。

平成の統治機構改革を越えて

- 国民から選ばれた内閣が官僚機構を動かすのは大前提だが、専門合理的なモノサシや判断が軽んじられてよいわけではない
 - － 内閣のリーダーシップの発揮は当然のこと
 - － しかし、中長期の問題提起や構想が出て来なくなった
- 複雑化する現代社会では、それぞれが機能を果たしながら、切磋琢磨できる関係性の再構築が求められているはず
 - － 例えば、「総合調整」にしても、行政や組織の論理で、足して二で割るのではなく、社会課題から逆算し、新しい価値を産むものへ転換していくべき

加速するデジタル化にいかに対応するか

- デジタル化が加速する社会に応じて、政府のデジタル化も不可避
 - － 単なる技術的な問題ではない
 - － 官僚機構の一員である一人ひとりのリテラシーそのものが転換
- ポイントは、ゴールベースの合意、そして、リアルタイムのモニタリングとこれを反映した政策の改善
 - － 民主的統制プロセスと専門性を担う官僚機構の役割分担の変容
 - － 政策の効果のモニタリングを予め設計し、リアルタイムで把握することを通じて、政策効果の改善をより高める

デジタル化した社会に対応できる政府、官僚機構のあり方

「デジタル時代における今後の行政改革の基本的方向性(仮)中間報告案」より

○ゴールベースの政策決定(行政は結果にコミット、トライアル&エラーでゴールを実現)

○行政によるリアルタイムデータの活用、AI等を活用した分析・活用能力の向上

<現状>
技術進歩のスピードと政策立案・
変更のスピードのミスマッチ

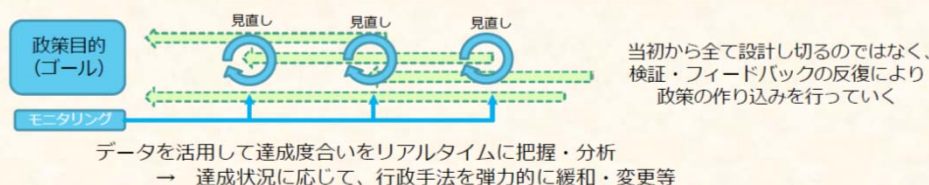
(政策誘導が機能しなくなる？民間の創意
工夫を阻害する？等)

<対応例>

・政策のゴールを設定。それを実現するための課題を細分化し、可能な課題から逐次対応。効果を見ながら、随時必要な軌道修正(アジャイル型)

・法令ではゴールを縛り、行政手法や民間に求める対応の縛りは柔軟に(状況に応じて行政手法は弾力的に変更、法令の水準を満たすための民間の創意工夫促進)

・非制約的な行政手法の導入・活用(ナッジ、アーキテクチャ) 等



<更なる検討課題(例)>

- ・行政によるトライアル&エラーへの国民の理解の確保
- ・政府によるデータ収集の改善(データを利用する政府自身の信頼向上、多数のデータの活用による精度確保とプライバシー確保のバランス、国民や事業者等の報告負担の軽減、データを利用されることへの不安の解消等)
- ・政策立案のプロセスの見直し(政策とモニタリング(データ確保)を、一体的に設計できるようになる等)
- ・政策立案、データ収集、モニタリングのサイクルの確立(例えば、ある行政サービスを通じて集めたデータを、次の行政サービスの立案に活用すること等)

○また、これまで行われてきた総合性の確保、簡素化・効率化、信頼性の確保のための行政改革についても、デジタル時代に対応するため、一部手直しを行う必要があるのではないか

変化への対応
×
従来からの
総合性の確保
簡素化・効率化
信頼性の確保
の手直し

例

- 企画と実施の再融合・連携強化、モニタリング機能充実によりP D C A迅速化
- アウトソーシング・法人化した業務も含め、デジタル技術の活用で業務手法と担い手を見直し(政策の担い手から受け手までの事務や負担を全体として効率化・最適化)
- 人間がやる領域を減らすという視点からのリソース配分の適正化。また、変化への対応のための一時的なリソース増を柔軟に(変化を先取りした組織の準備、旧行政手法を残しつつ新行政手法を並行的に試行、民間のデジタル人材の登用など)
- 体制が縮小し、変化への対応が困難になっている自治体に対する国の支援強化(システム、人材、統一すべき基準等)、国地方の役割分担の見直し
- 意識せずに誘導されるナッジ、アーキテクチャを行政利用する場合のルール整備(情報開示や説明責任確保等)

<更なる検討課題(例)>

- ・各省庁自らによる業務の棚卸しの実施(業務ごとにかかっている時間・費用を地方自治体や民間も含めてトータルで把握(国直轄の実施業務は少ないので、委託先等を含めた全体で見直し))
- ・政府における業務改革の進め方の工夫(例えば、組織を定期的に敢えて機能別組織から事業別組織に作り変え、その度に不要な部分をなくす。データ利活用の訓練の一環で、ニーズがない行政サービスを探す等)
- ・将来的にも人間が担うべき仕事の見極めて、日本の従来の行政の強みを活かした人と機械のハイブリッド型の意思決定システムを構築(例えば、手続の公平性の確保、国民との双方向のコミュニケーション等の仕事には、将来的にもリソースを確保)
- ・デジタル時代にふさわしい予算作成・執行の在り方
- ・人口減少を踏まえたリソース配分の在り方(例えば、人口当たり公務員数を維持するか否か。スリム化を行う場合に、非常時の対応要員をどう確保するか等)

<https://www.gyousei.go.jp/houkousei/index.html>

本講義の構成

1. EBPMをめぐる2つの誤解

- 評価ではなく「立案」
- 狭義のEBPMにとどまらず、実務で活かす

2. 現代社会におけるEBPMの必要性

- 平成の統治機構改革に伴う官僚機構の専門性のあり方
- デジタル社会に伴う政府、ひいては官僚機構に求められるリテラシーの変化

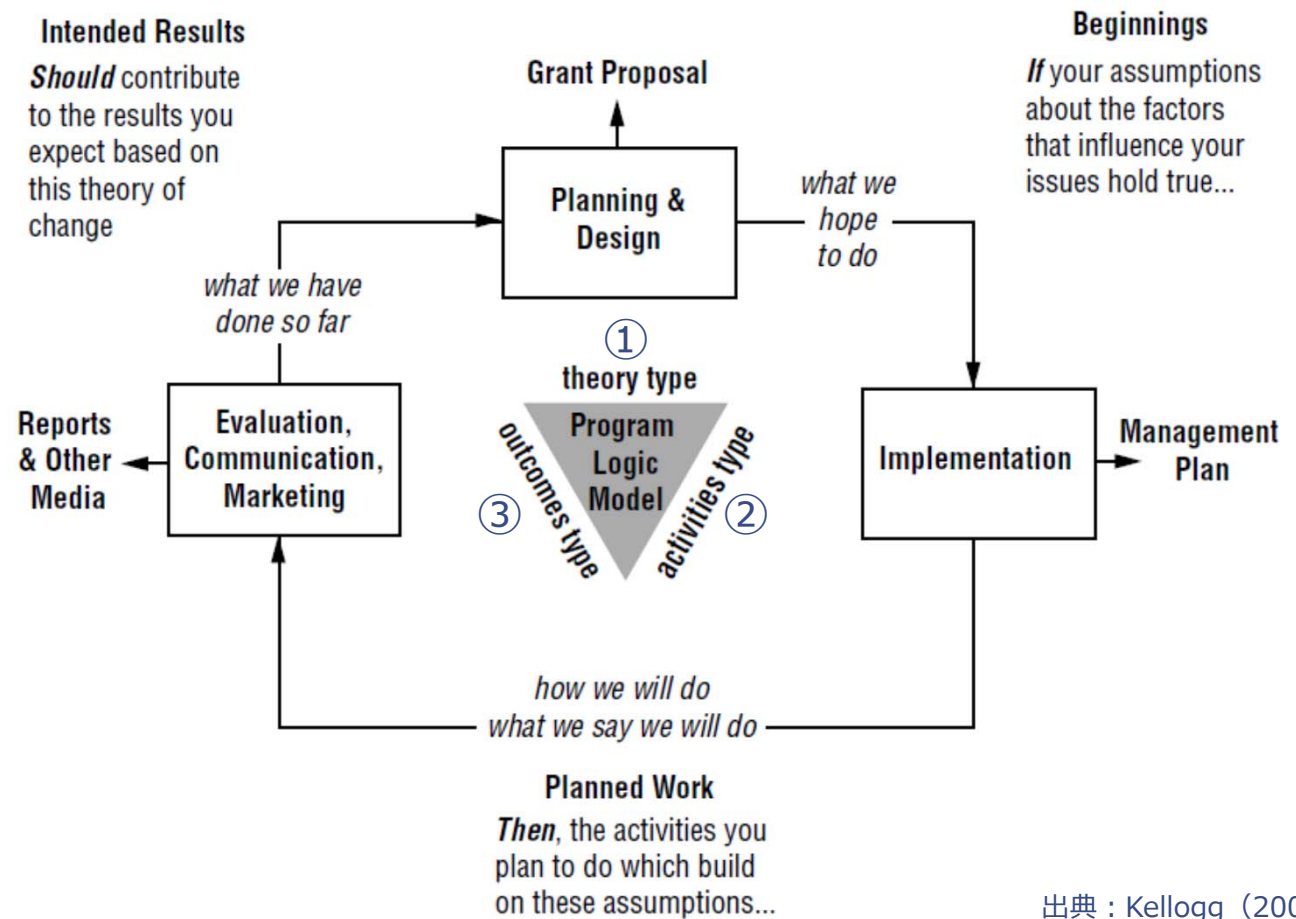
3. ロジックモデルをコミュニケーションに活用する

- 変化する社会を理解し、政策の精度を向上させるために用いる
- ワークショップに向けて(ロジックモデル作成のポイント)

4. 今後の積極活用の展望

ロジックモデルの三類型

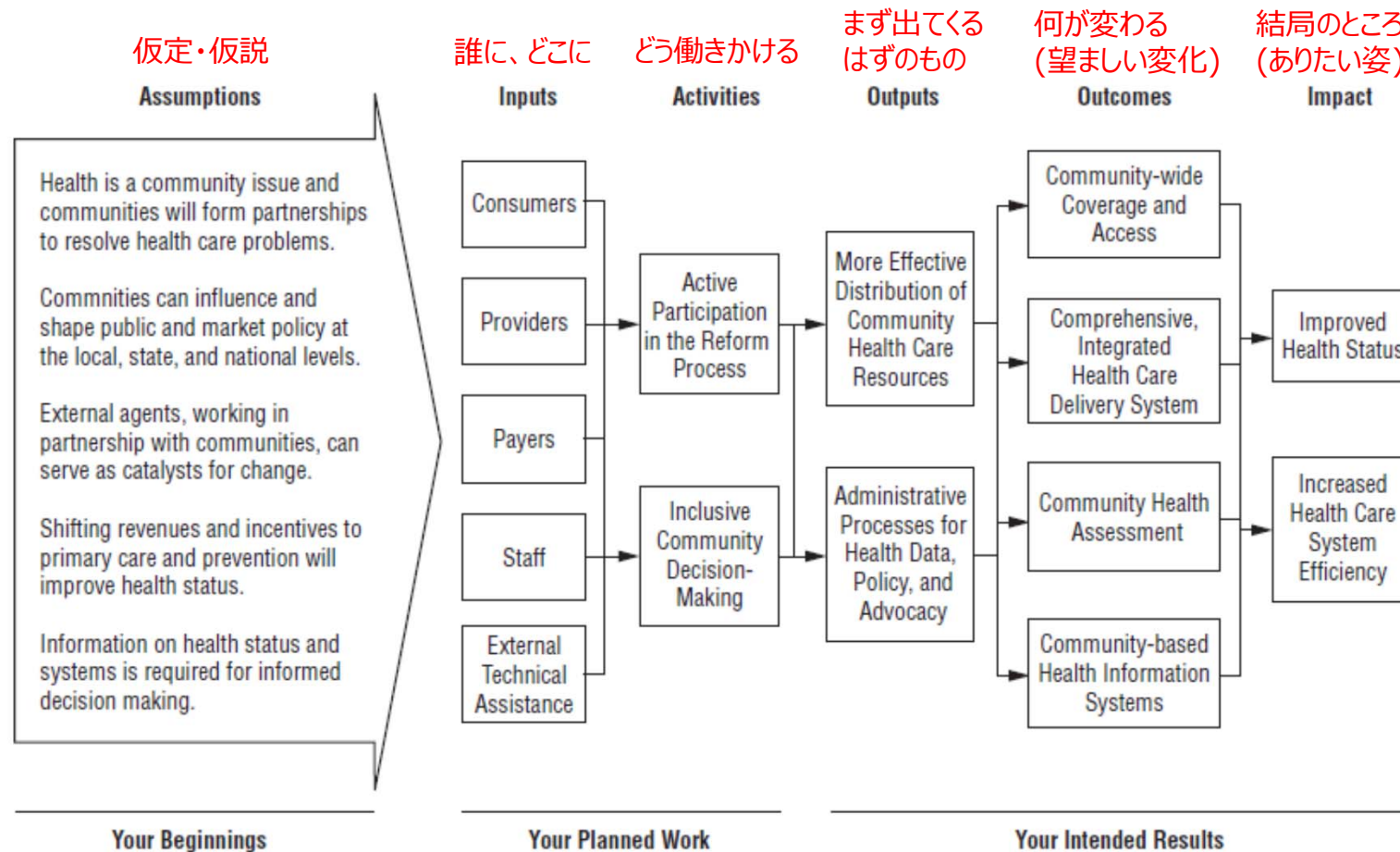
- ① 理論タイプ
 - プランニングやデザインで用いる
- ② 活動(アクティビティ)タイプ
- ③ アウトカムタイプ



出典 : Kellogg (2004)

理論タイプ・ロジックモデルの例

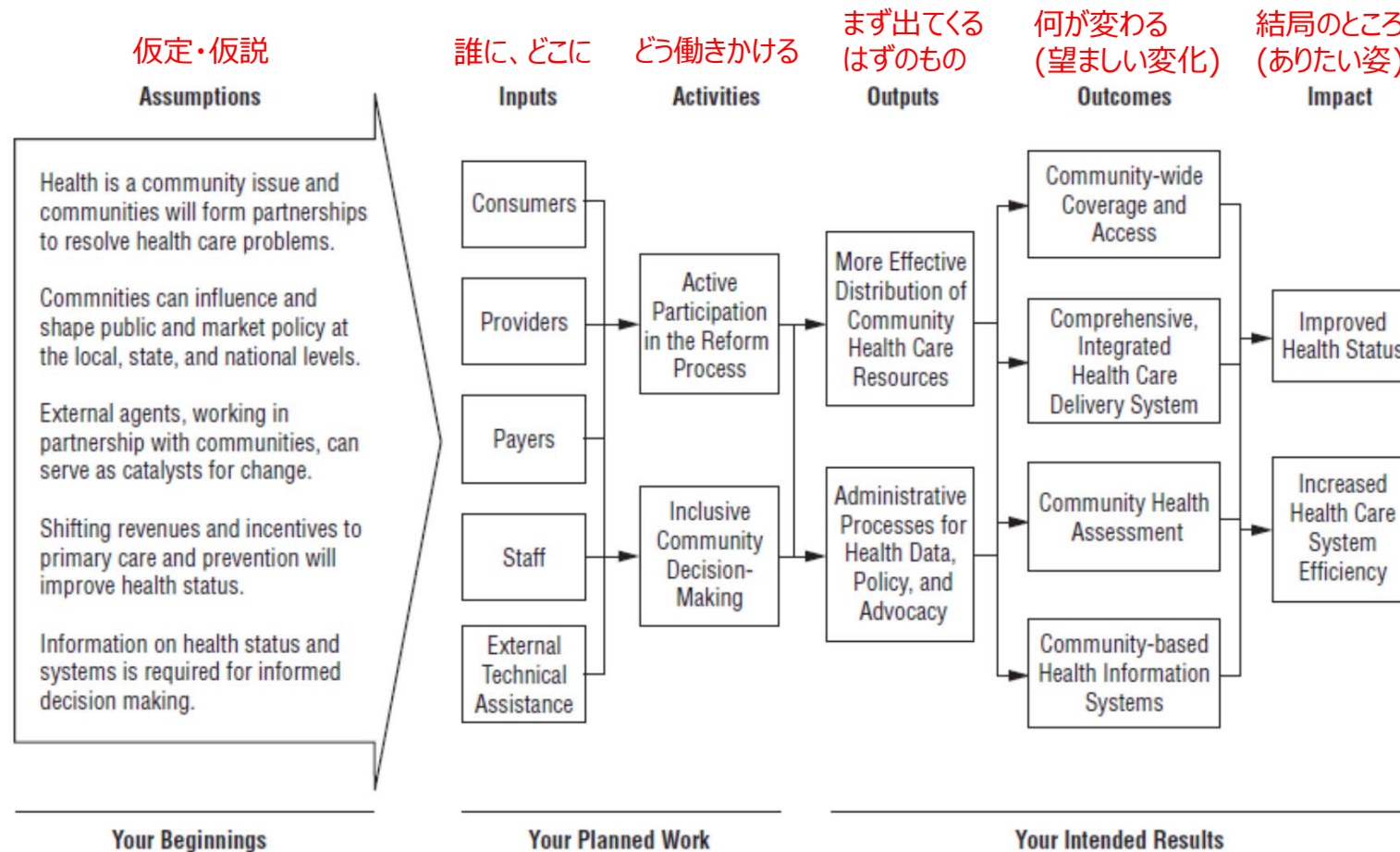
(ミシガン包括的コミュニティ健康モデル)



出典 : Kellogg (2004)

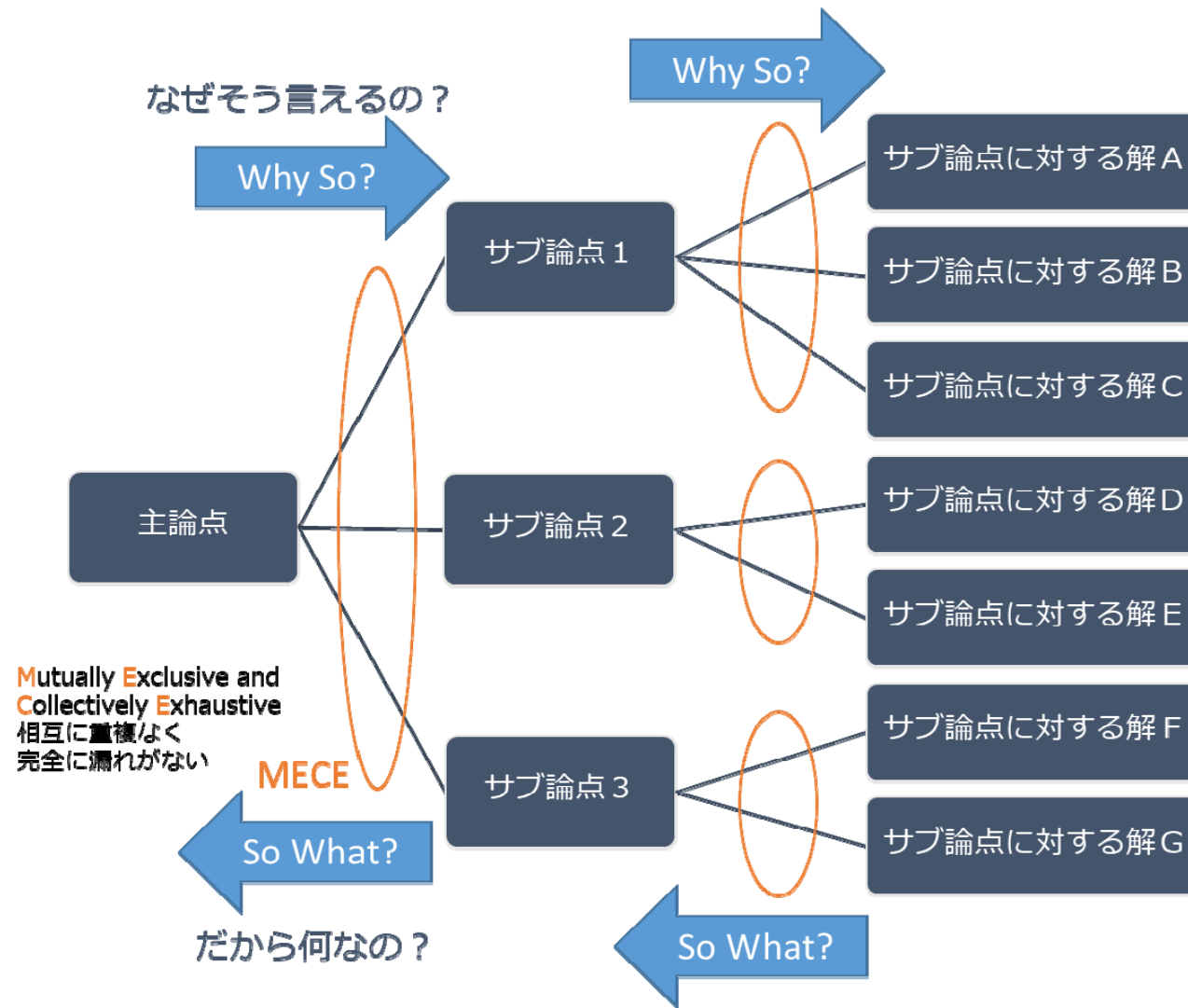
理論タイプ・ロジックモデルの例

(ミシガン包括的コミュニティ健康モデル)



出典 : Kellogg (2004)

〔参考〕 ロジックツリー:『考える技術・書く技術』(バーバラ・ミント)

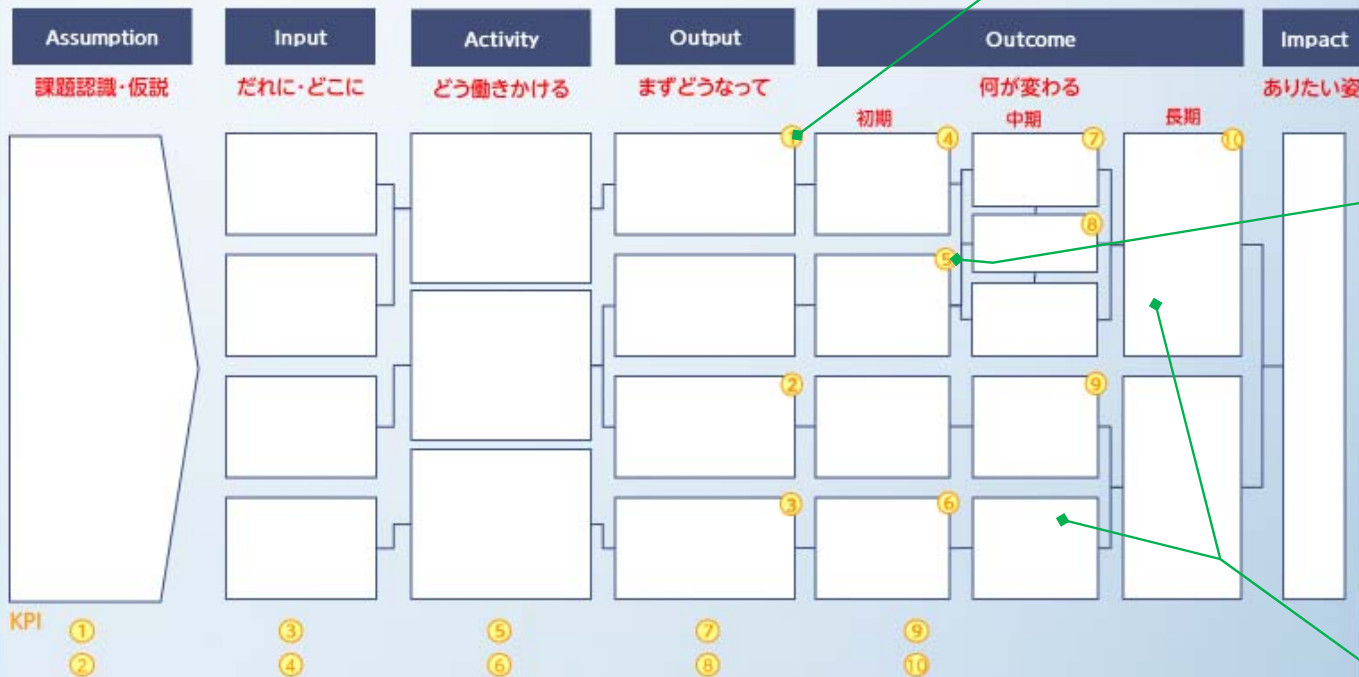


ロジックモデル作成にあたっての基本的な留意点

- 自らの戦略、着眼点を表現
 - － 政策課題を解決するため、より効果的な方法を選択する
 - － 多様な主体への働きかけ、政策オプションの検討を踏まえ、なぜ、この方法を選択するのか、アクティビティからアウトプット、アウトカムへの経路を通じて、既存の方法にとらわれずに、自らの戦略を表現する
- 「左から右」(供給者視点)だけでなく、「右から左」(需要者視点)で作成
 - － 「風が吹けば桶屋が儲かる」ではなく、「桶屋が儲かるためには」で考える
 - － そもそも、これこそ、政策立案で欠けてはいけない視点
- 数字にできることはできるだけ定量化を検討してみるが、すべての項目を定量化項目で埋める必要はない
 - － むしろ、定性的な項目を使って、自らの論理をしっかりと伝える

作成にあたってのさらなるポイント

「政策課題」を解決するための政策立案の検討(ワークショップ用テンプレート)



「アウトプット」には、事業がうまく回っているかを確認するための「炭鉱のカナリア」を設定

- 設計したアクティビティがきちんと動いているか、政策立案者として、チェックする点を明らかにする
 - 定量的なことにこだわらなくてもよい
 - そのためのモニタリングポスト
 - 現時点で取れていなければ、モニタリングも含めて事業を設計
- 定量的に把握できる場合はKPIを設定、定量的な把握ができなかったとしても、そのロジックを明確にするためのものはきちんと残す

事業の”当初”の成果として期待するものを「初期アウトカム」として設定

- きちんとアクティビティが動き、政策の当事者がこれを受益することができれば、それなりに達成できるはずのこと
 - 働きかける対象によって異なる場合もある
- “-”(線のつながり、→でもよい)を丁寧に使って、どのような因果関係を想定しているのか、その思考を明らかにする
 - これができていると、成果への唐突なジャンプは削減できるし、後々の見直し時、事業設計の意図がわからなくなることも避けることができる
 - 設計時においても、事業の意図がはっきりするので、多様な社会の視点を取り入れ、有用な意見の聴取も可能に

事業が目指すべきところを「長期アウトカム」に明示

- これに至る道すがら「中期アウトカム」
- 定性的なアウトカムも、あえて示すことで、事業全体のロジックも明確化

本講義の構成

1. EBPMをめぐる2つの誤解

- 評価ではなく「立案」
- 狭義のEBPMにとどまらず、実務で活かす

2. 現代社会におけるEBPMの必要性

- 平成の統治機構改革に伴う官僚機構の専門性のあり方
- デジタル社会に伴う政府、ひいては官僚機構に求められるリテラシーの変化

3. ロジックモデルをコミュニケーションに活用する

- 変化する社会を理解し、政策の精度を向上させるために用いる
- ワークショップに向けて(ロジックモデル作成のポイント)

4. 今後の積極活用の展望

これからの時代の行政のため、EBPMを道具として使う

- 「政策”立案”のとらえなおし」の道具として
 - － “予算”獲得だけではない、法規制も、アーキテクチャーも・・・
 - － 幅広い方法の中からベストを選択するための思考訓練であり、多様な知恵を取り入れるためのコミュニケーションツール
- 「激しく変化する時代への対応」の道具として
 - － ますます複雑化する社会を対象とする政策は朝令暮改はあたりまえ
 - － 段々と確度を高めることができるか、そのための仕込みを立案段階で行う
 - ・ 「炭鉱のカナリア」を意識して設定(＝モニタリングの意義)
- 「民主的統制、ひいては、社会とのコミュニケーション」の道具として
 - － 民主的統制との対話が不可欠(役割分担の転換も)
 - － 双方向性のコミュニケーションの時代への対応
 - － あらゆるステークホルダーとの政策対話を広げていくことも必要に

