

豊中市における EBPM の推進に関する調査研究

豊中市 石村 知子

1. はじめに

近年、自治体行政においては、データ(エビデンス・証拠)に基づく政策立案(EBPM: Evidence Based Policy Making。以下「EBPM」という。)の重要性が指摘されている。国や都道府県、大都市を中心に EBPM の実践例や知見の蓄積がみられるものの、多くの中小規模の基礎自治体において EBPM の実践は、人材・予算・データの制約等により、十分進んでいるとは言い難い。

本稿では、大阪府北部に位置する中核市である、豊中市における EBPM 推進に関する人材育成やデータ分析の取り組みに着目することで、基礎自治体における EBPM の具体的な実践方策及び今後の展望について考察する。

本稿の構成は以下のとおりである。続く第2章では自治体における EBPM のとらえ方や実践に向けた論考を行う。第3章では、筆者が所属するとよなか都市創造研究所が市職員向けに実施した「EBPM 実践講座」をもとに、EBPM 推進を支える人材育成に関する考察を行う。第4章では、EBPM 推進に向けた提言及び今後の展望・検討課題を示す。

2. 自治体における EBPM

2.1 EBPM をどうとらえるか

基礎自治体の行政の現場で EBPM に関する理解を困難にしている一因として EBPM についての公式・統一的見解がないことが挙げられる。

国が発出している定義の一例を紹介すると、平成30年内閣府本府 EBPM 取組方針^(注1)では「政策の企画立案をその場限りのエピソードに頼るのではなく、政策目的を明確化したうえで政策効果の測定に重要な関連を持つ情報やデータ(エビデンス)に基づくものとする」としている。但し、政府が示す EBPM 推進の諸方針においては、具体的にどのような状態をめざすのかという目標やビジョン、エビデンスのレベルが示されておらず、推進の計画や工程表も示されていない(田中、2020)。そのため、「自治体行政の現場で EBPM が果たす役割や意味が何か見極めた

うえで、自治体職員一人一人が「自分ごと」として職務を通じて EBPM を受け止めていくこと」(大杉、2020)が重要である。

EBPM をどうとらえるかは、予算、専門性、人材、使用できるデータ等に大きな差がある研究者、国・都道府県、中小規模の都市等とで一律に論じることには無理があり、立場や分野によって柔軟に考えることが妥当である。

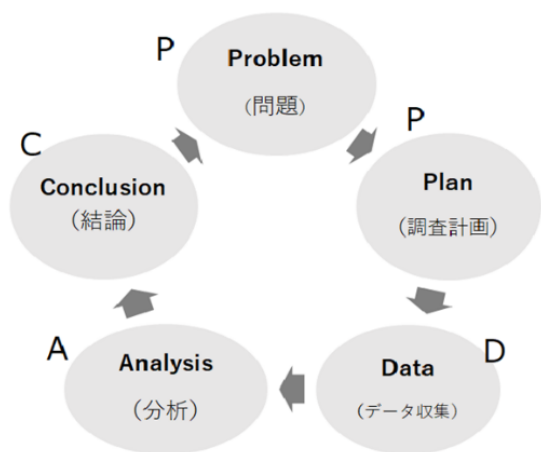
EBPM の取り組みの効果として重要な点は、なぜ特定の政策を実施したか(するか)について、あるいは、政策の効果を論理的に市民に向けて分かりやすく示し、説明責任を強化することにある。あくまで、政策をよりよいものにしていくための一つの手法(ツール)であることを強調したい。

2.2 実践に向けて

データに基づいて政策立案を行うことはこれまでも自治体行政において行われており、このこと自体に異議を唱える者はあまりいないだろう。問題は、どのように自分の職場で EBPM を実践するのかである。EBPM を進めるための手法については、一般的に合意されたものがあるわけでない^(注2)。ここでは、EBPM の基礎知識が少ない職員や初めて実践する職員にとって有用であると思われる「PPDAC サイクル」のフレームワークを紹介したい。

PPDAC サイクルは海外や統計教育の場で使用されており、Problem(問題の把握と明確化)、Plan(調査の計画)、Data(データ収集)、Analysis(分析)、Conclusion(結論)の頭文字をとったもので、図1のように、サイクルに従って問題の解決をめざしていく。特に問題設定(problem)及び調査計画(plan)として問題に対応す^(注3)る仮説の設定を適切に行うことが、EBPM 出発点として重要である。

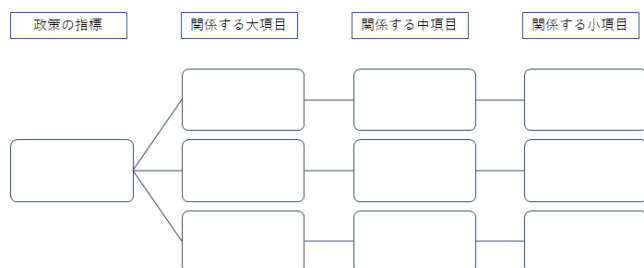
図1 PPDAC サイクルのイメージ



資料：総務省統計局ホームページ

仮説を導出するにあたっては、設定した問題に含まれる様々な事柄の関連性を俯瞰する論理図の作成が有用である。論理図については様々なものが提案されているが、一例として「ロジック・ツリー」(図2)が挙げられる。問題とする事象(政策の指標等)に関係があると思われる要因を推測し、それをさらに分解し、階層ごとに整理するもので、あることに関する原因を理解するために便利な考え方である。

図2 ロジック・ツリーの例



出典：滋賀県・滋賀大学(2019)を参考に筆者作成

3. 自治体における EBPM の実践と課題

3.1 EBPM 実践講座の実施

EBPM の実践においてはそれを支える人材育成が不可欠である。続いて、豊中市における EBPM の実践に向けた人材育成講座の事例を紹介し、中小規模の基礎自治体の人材育成において、今後何が必要かを考察したい。考察にあたっては、「アクション・リサーチ」の手法を参考にする。アクション・リサーチとは、Lewin(1946)が嚆矢となって提唱した、研究と実践(活動)を結びつけ、実践的な問題を体系的に理解し、よりよい解決方法を模索していくアプローチである。具体的には、研究者が関わっている実践的な課題について、介入・支援を計画・実践し、その成果を分析するとともに、実践に活かしていくよう

な手法であり、医療や教育の現場等で実施されることが多い。

ここでは、EBPM の行政内部での浸透を目的に、豊中市の内部に設置された自治体シンクタンクである とよなか都市創造研究所が中心となり実施した初心者職員向けの「EBPM 実践講座」について概観し、今後の展開に関する知見をまとめる。

2.2 EBPM 実践講座

豊中市においては、EBPM をデータやエビデンスを基に政策立案の意思決定の精度を上げ、政策の根拠を分かりやすく示すことで、政策の着実な遂行並びに説明責任を強化するツールであるにとらえ、経営戦略方針(令和元年9月策定)において「客観的データに基づく政策推進」(取組方針 I-2 事業・施設のマネジメント強化)を掲げるとともに、令和3年度予算編成方針においてもデータとエビデンスに基づく予算配分を進め、全庁的な EBPM 推進の機運が高まっている。

一方、庁内の研究に関する相談を受け付けている とよなか都市創造研究所には、近年、「EBPM を進めなければいけないと感じるものの、何から始めれば良いか分からない」といった相談や苦手意識を持つ職員からの声が多く寄せられるようになってきた。

そこで、まずは、EBPM についての基礎的な理解を促進することを目的に、初心者向けの講座を行うこととした。講座内容の設計に際しては、先行事例である、滋賀県・滋賀大学(2019)の取り組みを参考にした。特に、「分析ソフトを利用して分析を実際にやってみよう」という声が散見されたことから、受講の動機付けの向上と事後の実践の定着を狙い、パソコンを使用した分析を講座に組み込んだ。

3.2 講座概要

講座は令和2年11月27日(金)(13名)及び12月3日(木)(12名)の2回に分けて同内容を実施した。当初15名を定員としていたものの、25名の応募があり予想以上に職員の関心の高さが窺われた。

参加者は、男性12人、女性13人、職階別にみると課長・課長補佐級3人、係長等(主査・技能長含む)12人、その他(事務職員等)10人となり様々な職階の職員が参加した。なお、当講座のファシリテータは、とよなか都市創造研究所の職員4人が担当している(注4)。

講座のプログラムは、表1のとおりである。

表1 プログラム

プログラム	内容(概ねの時間配分)
1. EBPMとは	EBPMの定義、PPDACサイクルの説明等に関する講義(10分)
2. 実際に分析してみよう	PPDACサイクルの実践例、相関分析の説明、パソコンでの個人演習(50分)
3. グループワークでEBPMを体感しよう 「少子化を題材にしたケーススタディ 合計特殊出生率を上昇させるには」	グループに分かれ、ロジック・ツリーの作成、パソコンでの分析、政策提言の検討を体験した後、結果を発表(60分)
4. まとめ	発表の振り返り、相関分析に関する留意点、発展的な分析手法及び参考文献、統計ソフト等の説明(15分)

「1. EBPMとは」では、EBPMに関する基本的な理解としてロジックを考えるためのツールである点を強調し、参加者のEBPMへのイメージの共有を目標とした。また、有用な検討プロセスとして、PPDACサイクルを説明した。

「2. 実際に分析してみよう」では、基本的な分析手法として、相関分析について習得し、エクセルで分析できるようになることを目標とした。相関分析の解釈を紹介した後、実際に当日会場に1人1台用意したパソコンを使用し、エクセルを用いた散布図の作成及びエクセルの分析ツール機能を用いた相関係数の演算を行った。演習では、庁内でも関心の高い少子化をテーマに合計特殊出生率及び未婚率等のデータを利用した。各参加者のパソコンスキルも様々であったため、操作マニュアルを配布し各参加者が参照できるようにした他、パソコンの操作については、4人のファシリテータが見回り、疑問点をすぐに質問できるように配慮した。

「3. グループワークでEBPMを体感しよう」では、上記の2.で実施したことをグループでももう一度実践し、EBPMの流れを参加者が体感することを目的とした。具体的には、11月27日は4グループ、12月3日は3グループに分かれて、次の表2の流れのとおりワークを行った。

表2 グループワークの流れ

自己紹介・ロジック・ツリーの検討(15分)
使用データの検討(15分)
エクセルでの相関分析(15分)
分析結果からの政策提言等をまとめた「ワークシート」を検討(15分)
各グループの発表・意見交換・質疑(10分)

まず、「大阪府内の市町村における合計特殊出生率の向上」をテーマに、模造紙及び付箋を活用しKJ法により、合計特殊出生率を向上させる要因を推測し、仮説をロジック・ツリー用いて作成した。

続いてパソコンを利用した相関係数の演算を実施した。データについては、大阪府内の43市町村別の

合計特殊出生率(2013~2017年のベイズ推定値)及び2015年をベースとした、男女別の未婚率・就業率、保育所定員、三世帯同居比率、課税対象所得等の国勢調査等から得られる25種類の公的統計データを使用した。

その後、分析結果から政策提言を検討し、最後に各グループの検討内容について発表を行った。なお、各グループの議論についてはファシリテータが各グループに1人つきサポートを行った。

「4. まとめ」では、ファシリテータより、発表内容に関するコメント、相関分析では因果関係までは解明できないという留意点、重回帰分析等の発展的な分析手法の紹介及びEBPMに関する参考文献・分析ソフト等の解説を行った。

当日の議論の様子(図3)検討されたロジック・ツリーの一例及び(図4)を示す。

当日の様子を観察すると、管理職、係長等のベテラン・中堅職員については、パソコンの操作に苦手意識を持つ職員が多く見受けられ、ファシリテータへの質問も多かった。一方、若手職員についてはスムーズにパソコン操作を行い、相関分析への深い理解を示す者も多い傾向にあった。

図3 グループワークの様子



図4 ワークで作成されたロジック・ツリーの例



グループでの議論で特徴的であったのは、ファシリテータが内容を詳しく説明しなくても、仮説の設定、データの選択、分析、政策提言の流れを実行でき、予想以上にスムーズに意見がとりまとめられた点である。また、パソコン操作は苦手な人が多かつ

たものの知識、経験のある管理職・係長等の職員の方が、ロジック・ツリーの構築や政策提言について、若手職員をリードし、より深い考察を行っている点が印象的であった。

続いて感想について、主なものを取り上げる。全提出数は25件であった。感想の多くは、「基本的な考え方、分析手法を学ぶことができた」、「職場でも活用できたら良い」という肯定的なものであった。特に、講座の内容について、「エクセルを使った相関分析ができて面白かった」といった分析ツールの操作体験に興味を示した意見が6件寄せられるとともに、「様々の部署のメンバーグループワークを通じて意見交換ができ色々な見方が分かって楽しかった」（同趣旨の意見3件）という意見もあり、政策立案を行うプロセスについて、受講者に楽しみながら実践してもらうことができた。

また、「PPDACの最初のP(問題の発見)を設定することが難しい」（同趣旨の意見3件）という、問題の設定の重要性に関する気づきを挙げる意見も見受けられた。「今後業務を行う中でEBPM等について気軽に相談できる場があればよい」といった意見や「コロナ禍で、緊急に施策を決める際に、実際のデータに即していない立案方法がみられ、求められるスピード感とEBPMの両立の難しさを感じた」という、職場の実践における具体的な課題を見出す意見もみられた。さらに、「予想していたデータで思いがけない結果が出ることに驚いた」、「予想だけで考えていてはいけないということが実感できた」（同趣旨の意見5件）という意見も多く見受けられ、研修企画者側の当初の目標・ねらいを超え受講者が多くを講座から学びとっていたことが伺えた。

3.3. 考察

本講座は、統計知識・パソコンスキルのあまりない初心者職員を対象に、EBPMの基礎知識の習得と職場で実践を目指したものであり、受講感想からは、職員の今後の実践に繋げたい旨の前向きな意見が多くあった。当初の想定以上に、予想と異なる結果が出たことへの驚きや思い込みではなく分析結果から政策を考える大切さといったEBPMの本質への気づきを挙げる受講者が多かった。これは、講座内でパソコンを利用し、実際に自らデータを使用して分析を行う演習、ワークを行ったことが大きいと思われる。本講座では、実際の統計ツールの操作演習を組み入れた講座の有効性を確認するとともに、グループ・ワークで、様々な職務、職階の職員が集まって

政策を考える重要性が示唆された。

今回ロジック・ツリーの作成においては大きな混乱がなく、特に勤務年数の長い職員、管理職職員がリードしながら行うことができた。これは、日ごろからロジックを考えて政策立案を行うことがすでに出来ている職員が多く、より経験のある職員ほど、その手法に練熟し、グループ・ワークでうまく実践することができたためであると推察される。

EBPMは難解なイメージが持たれがちであり、その入り口でつまづく職員も少なくない。今後の研修では、「EBPMは普段意識していないが、実はすでに実践できていること」であり、全く新しいことを行うというより「既存の方法をより意識的に行うようにする」という視点を意識することが重要であると思われる。また、大杉(2020)が指摘するように、EBPM推進人材について、高度なデータサイエンスの専門能力よりもむしろ、自治体職員として、住民・地域・行政間で証拠本位の対話の場を成り立たせるマインドとスキルに重きを置くという視点が必要といえよう。

4. おわりに

4.1. 今後の実践に向けた提言

これまでの議論をふまえ、今後のEBPMの豊中市にける実践に向けた提言として、以下の3つを挙げたい。

提言1 身近な相談の場の設定及び継続的な人材育成の実施

第2章で紹介したEBPM実践講座の受講感想では、「身近に相談できる場の設定」を要望する声が見受けられた。この点、とよなか都市創造研究所のような自治体シンクタンクが、その知見やデータの蓄積を活かし、今日的な役割の一つとしてEBPMの身近な相談の場、コンサルタントとして機能することが期待される。

また、本年度に実施した、EBPM実践講座は初心者向けの少人数講座であり、さらなる定着・浸透に向けては、継続的・全庁的な研修を実施する必要がある。職員のEBPMへの理解や統計知識も様々であることから、特に管理職向け、一般職員向けといった職階別やスキルに見合った研修を継続的に実施していくことが重要である。

提言2 データ利活用基盤の整備

EBPMを実践する際には、問い・仮説に見合った適

切なデータを収集し、分析する必要がある。自治体においては、アンケートの個票データや届け出、申請書、その他の行政データなど、様々なデータが存在する中、それらを横断的に積極的に活用できる体制も EBPM 推進を支える基盤として看過できない。

例えば、「個々個別に収集されるデータ情報に一覧性を持たせ、データフォーマットの標準化を図ること」（大橋、2020）等が具体的な方策として示唆される。

また、EBPM の実践において、専門性の高いテーマによっては、職員のみでは限界があり、研究者・専門家等と協働していく視点が不可欠である。特に問い・仮説の設定やデータの収集・分析・結果の考察について、学識経験者や専門家等と協働しながら行うことで、より質の高い知見の蓄積が可能になると思われる。

提言 3 日常的業務への組み込み

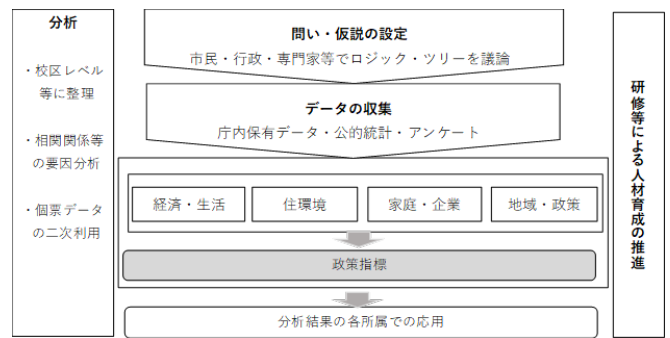
提言 1 に挙げた相談の場や研修の機会と並行し、EBPM の推進については、職員が日々実践し、成功体験を繰り返していくことが必要である。例えば、政策評価、予算編成の際等の内部の意思決定プロセスに EBPM を内包し、それを評価するしくみが日常業務に組み込まれていることが望ましい。具体的な推進を遂行するため、椿(2018)が提唱するように、PDCA サイクルと PPDAC サイクルとを関連させ「Check に基づく問題発見をトリガーとする問題解決」の視点を持ち、政策を推進することが重要である。

4.2 おわりに

本稿では、主に初心者職員の基礎知識・ノウハウの醸成を目標とした講座の実践における知見について示した。一方、外部の専門家との連携によるより高いレベルの実践も併せて要請される。この点、本市では、令和 3 年 1 月～3 月に DX(デジタルトランスフォーメーション)セミナーとして、外部の専門家を招き EBPM の理念的な部分についても含めて、管理職向け、一般的向けに分けての全庁的な研修が人事部門により実施され、令和 3 年度も同様の取り組みが引き続き行われている。このような人材育成の取り組みを継続することで、さらに質の高い EBPM 推進が期待できる。

EBPM の推進に関する基礎自治体におけるモデルの一つとしての応用を期待すべく、本稿での考察を通じて、豊中市における EBPM 推進モデルを図 5 のとおりまとめた。

図 5 豊中市における EBPM 推進モデル



基礎自治体における EBPM は講座や研修を行えば、すぐに結果が出るものではなく、図 5 のような一連の流れに沿って基礎自治体の職員一人ひとりが EBPM に地道に取り組みながら、EBPM への意欲・知識を望ましい方向に継続的に変化させていくことが不可欠である。

本稿では、主に、自治体職員がどう EBPM を実践していくかという視点で論考を行った。他方、中長期的な視点での政策推進には、EBPM が市民にいかに関与するか、また、どのように市民・事業者等と協働し EBPM を推進していくかを考えることが重要である。協働・パートナーシップに基づく EBPM の推進については、今後の研究課題としたい。

———注———

注 1) 平成 30 年内閣府本府 EBPM 取組方針 <https://www.cao.go.jp/others/kichou/ebpm/h30/pdf/torikumi.pdf> (2022. 2. 2 閲覧)を参照した。

注 2) 本稿では、EBPM に苦手意識を持つ自治体職員や初心者職員の人材育成を主なテーマとしたため PPDAC サイクルを取り上げた。一方、これ以外にも「ロジック・モデル」による政策評価の取組みも EBPM 推進の重要なフレームワークとして挙げられる。「ロジック・モデル」は政策の実施により、その目的が達成されるまでの過程をフローチャートで示す枠組みであり、多くの政府機関・自治体で実践されている。

注 3) 総務書統計局ホームページ「なるほど統計学園高等部」「統計を使った問題の発見から課題解決まで」を参照した。

注 4) ファシリテータは 2 回の講座とも、とよなか都市創造研究所職員が担当し、初心者向けの講座として、職員が気軽に交流・質問できるよう外部講師に依頼しない方法を採用した。また、研究所職員が講座の企画、実践を行うことで、研究所における人材育成にも繋がるよう配慮した。

——参考文献——

- 1) Lewin, K (1946) "Action research and minority Problems," *Journal of Social Issues* 2, 34-46.
- 2) 滋賀県・滋賀大学(2019)「滋賀県にお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」、『平成30年度EBPMモデル研究事業報告書』
- 3) 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』No171、21～39
- 4) 総務省統計局ホームページ なるほど統計学園高等部「統計を使った問題の発見から課題解決まで」
<https://www.stat.go.jp/koukou/howto/process/index.html>
1(2020.12.1閲覧)
- 5) 椿広計(2018)「小学校・中学校における算数・数学者教育の中に如何にして統計的考え方を導入すべきか?」、『数理統計』第66巻第1号、3-14
- 6) 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」、『彩の国さいたま人づくり広域連合政策情報誌』、90～96