



EBPM再論

これまでの導入プロセスから見えてきた課題と
今後の実践ポイント

<令和元年度 政策評価に関する統一研修(中央研修)プログラム>

2020年1月

PHP総研主席研究員
立教大学大学院特任教授
亀井善太郎

“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

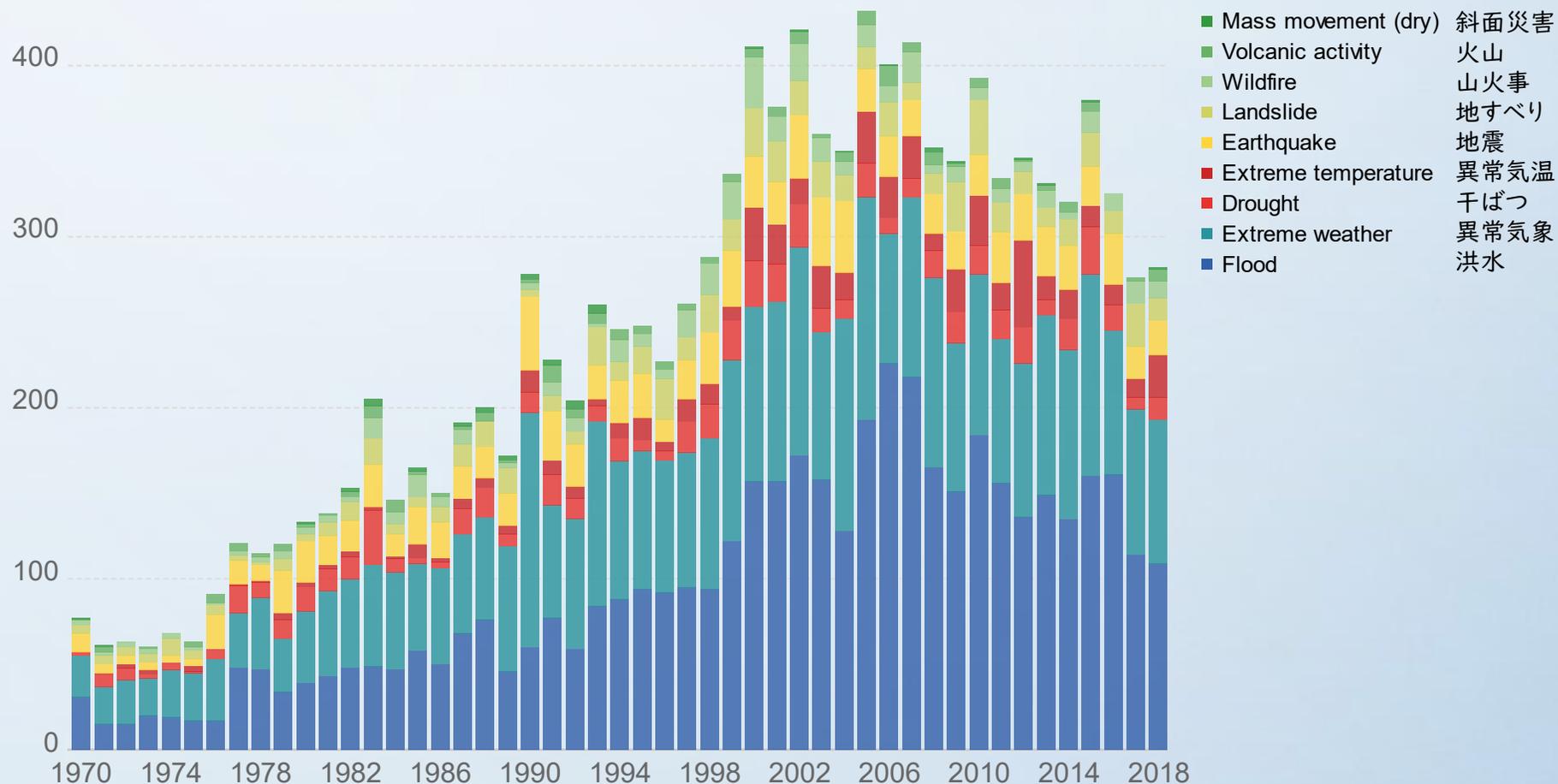
変化というよりも「シフト」のレベル

- 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

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.



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

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・アメリカーナのおわりは、不安定な時代のはじまり。

好むと好まざると技術はあつ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

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について、よく聞く誤解と本当のところ

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

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て、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
- 数字は後の話であり、まずは、「ロジックモデル」をしっかり作ることが肝要、ファクツもいろいろある

EBPM?

EBPM?

現状の様々な角度からの把握が大切であって、
誤ったEBの偏重は政策の精度向上には直結しない

データの「とりやすさ」からEBPMに入るのは間違い

- 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

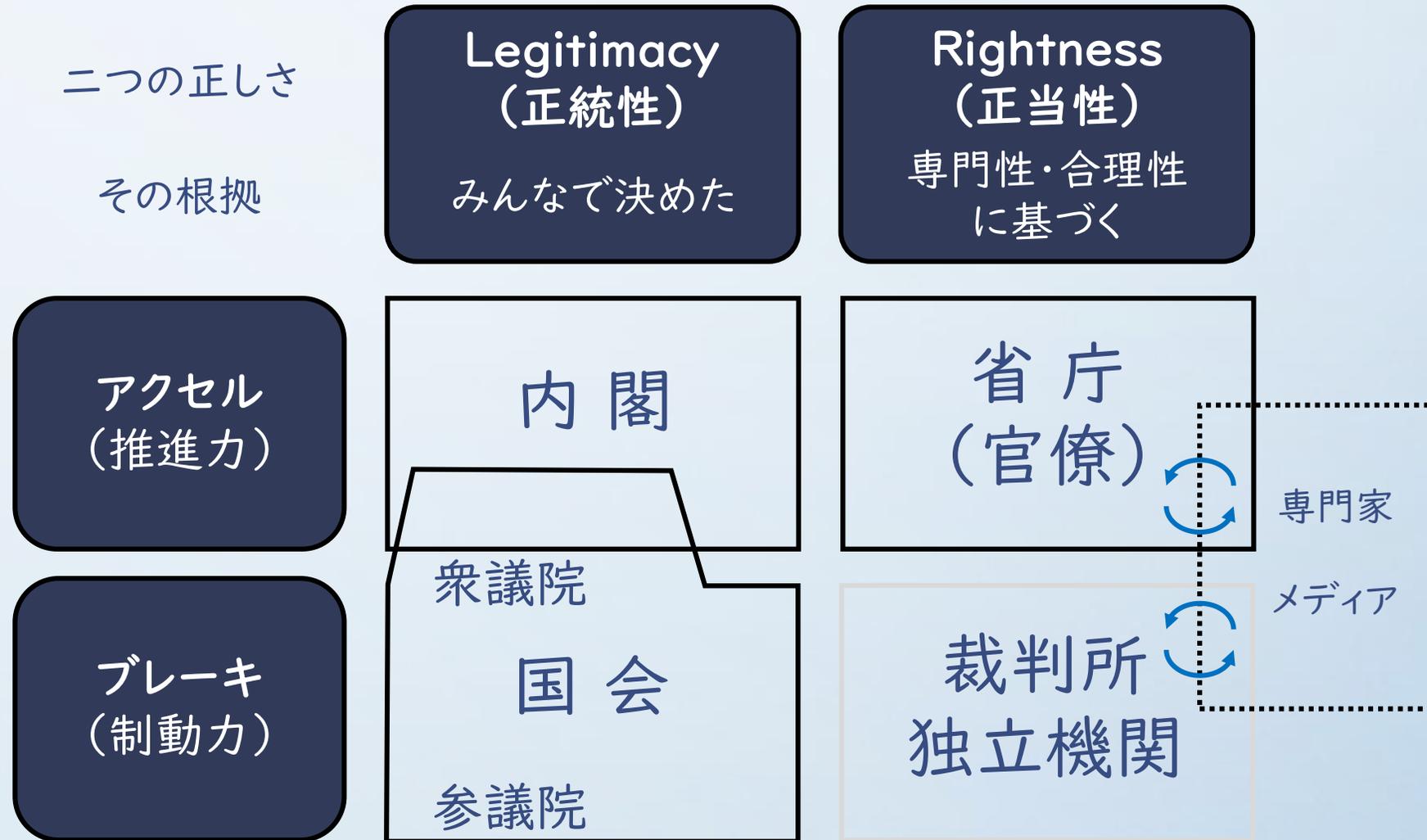
“EBPM”の根幹にあるもの

- 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）にとらわれずに政策を検討・立案
（複数のオプションの検討は当然含まれる）
- 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。

平成の統治機構改革で官僚機構が失った「専門性」を取り戻すツール

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

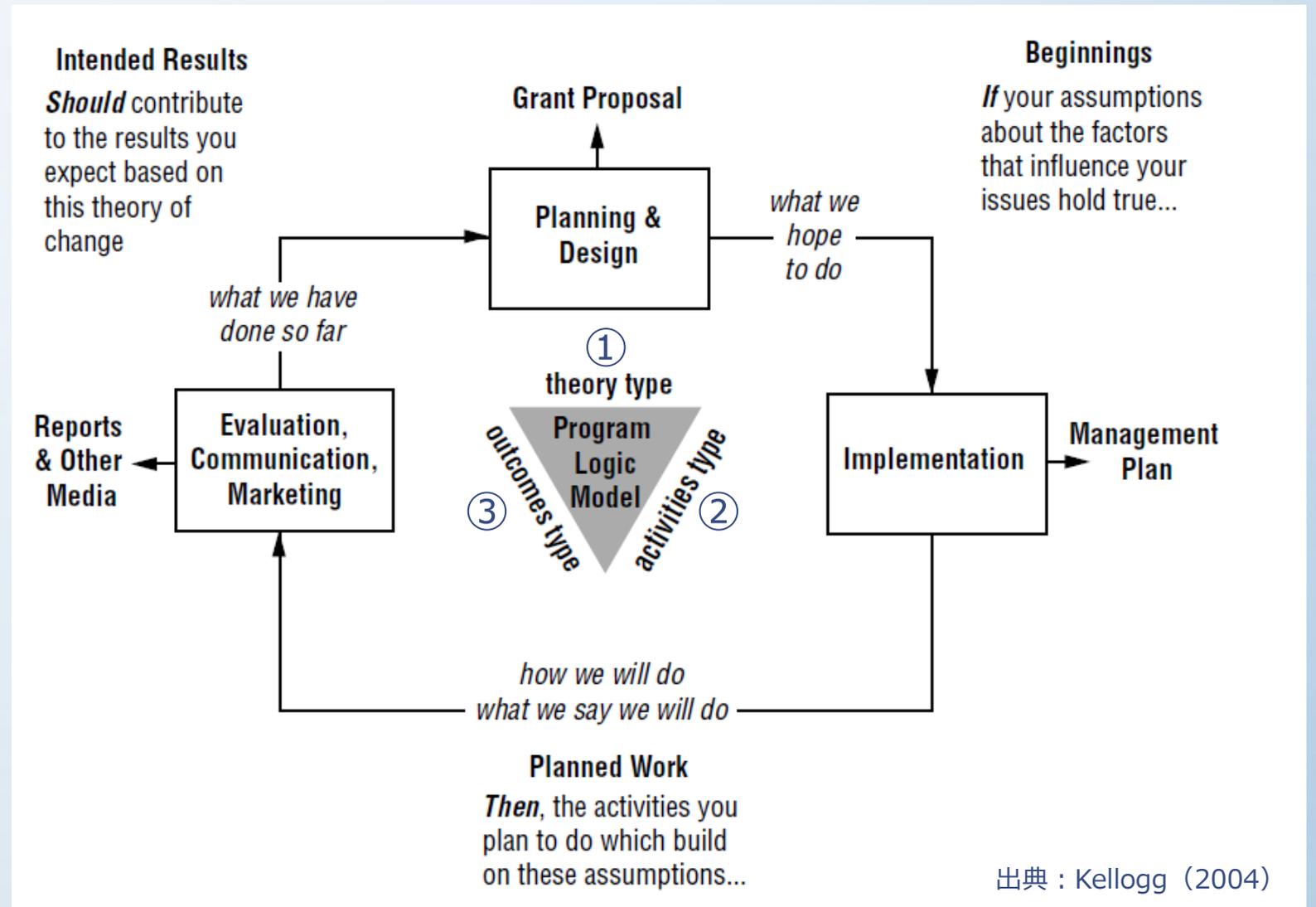
<https://thinktank.php.co.jp/policy/4920/> でダウンロードできます。

平成期の統治機構改革を越えて

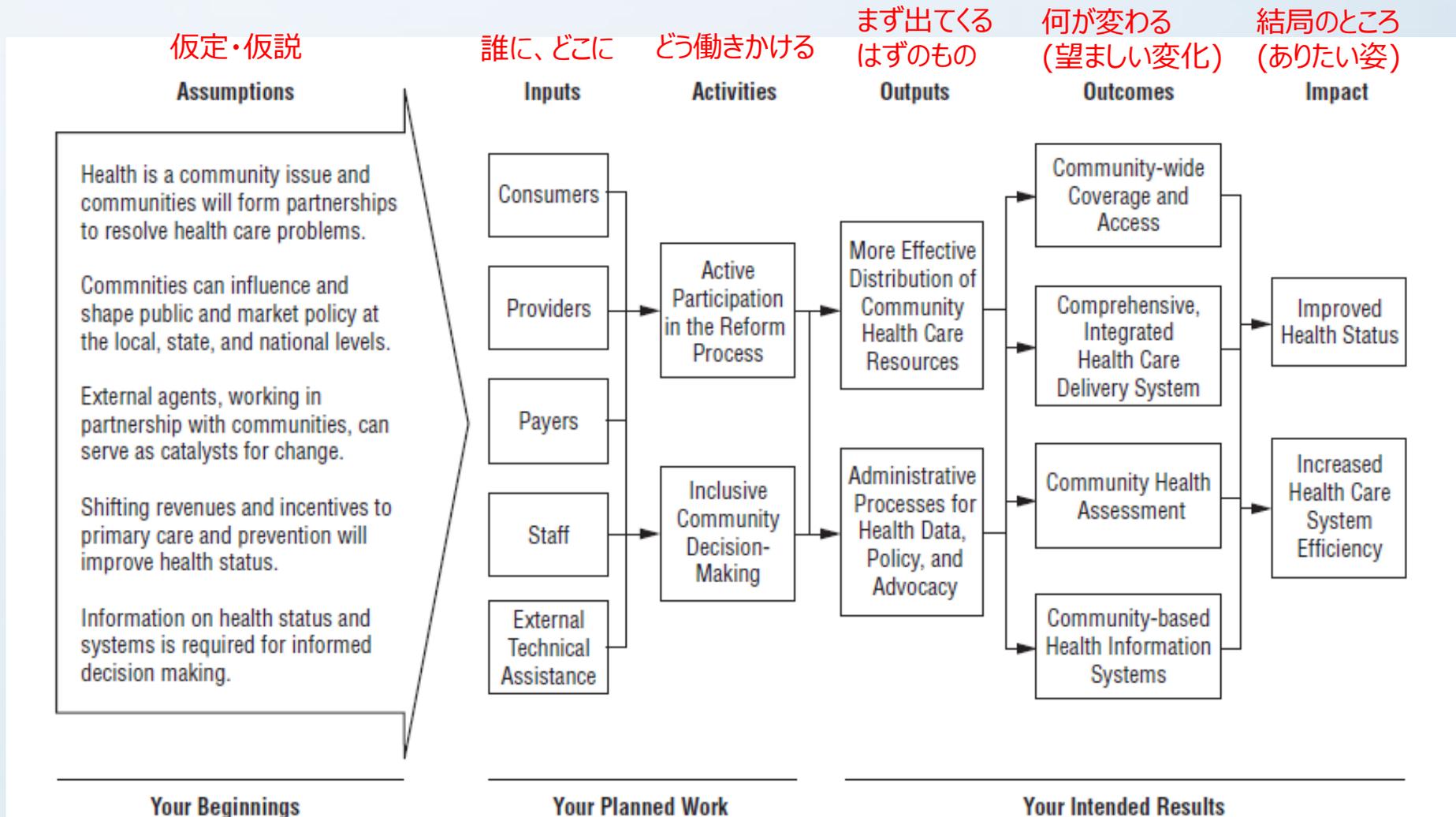
- 国民から選ばれた内閣が官僚機構を動かすのは大前提だが、専門合理的なモノサシや判断が軽んじられてよいわけではない
 - － 内閣のリーダーシップの発揮は当然のこと
 - － しかし、中長期の問題提起や構想が出て来なくなった
- 複雑化する現代社会では、それぞれが機能を果たしながら、切磋琢磨できる関係性の再構築が求められているはず
 - － 足して二で割るのではなく、社会課題から逆算して、新しい価値を産む「総合調整」へ

ロジックモデルの三類型

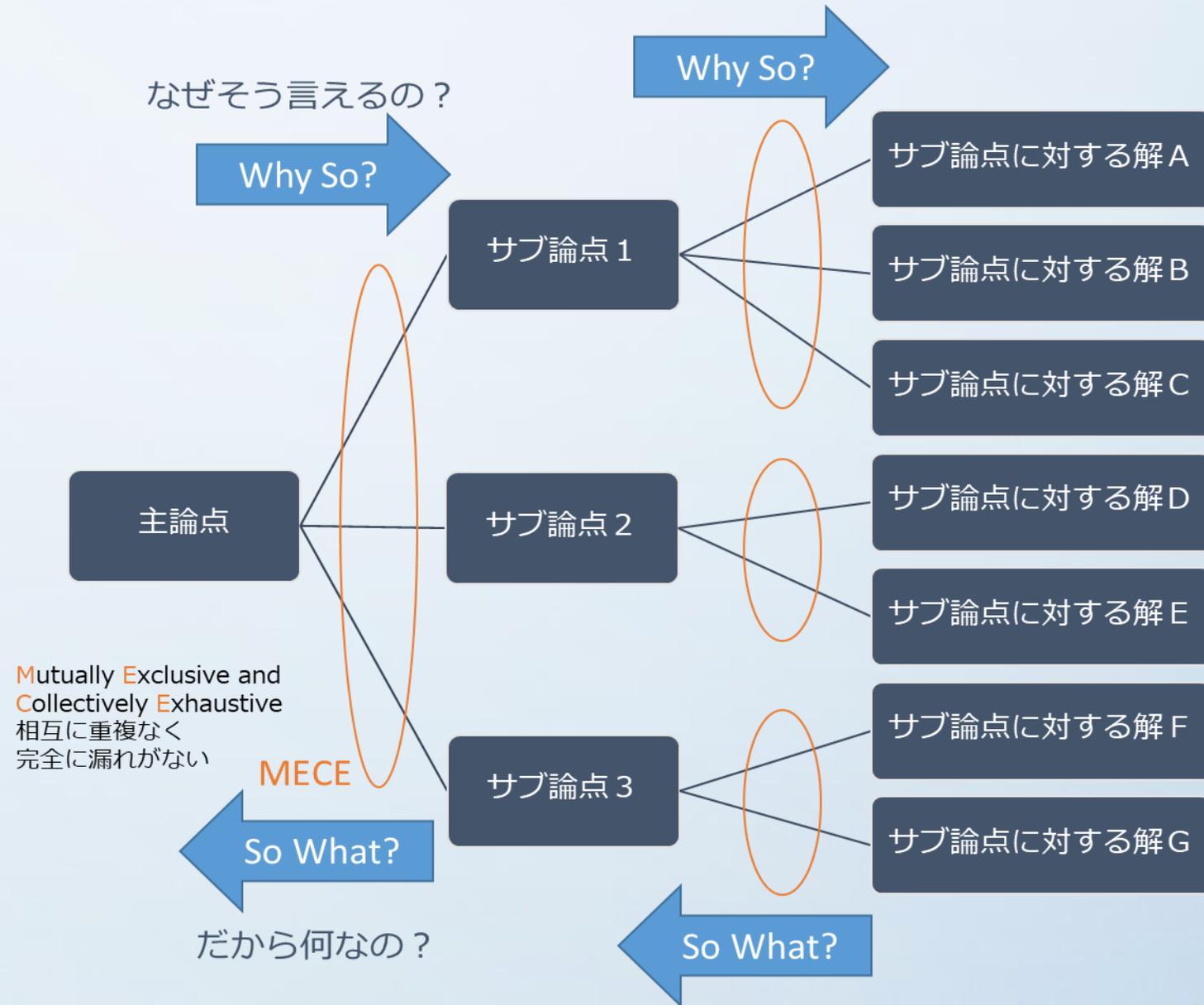
- ① 理論タイプ
 - プランニングやデザインで用いる
- ② 活動(アクティビティ)タイプ
- ③ アウトカムタイプ



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)



[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)



ロジックモデルは、二つの意味で、
「風が吹けば桶屋が儲かる」
ではない

風が吹けば桶屋が儲かる

風が吹けば、土ぼこりがたつ

⇒ 土ぼこりがたつと目に入って盲人が増える

⇒ 盲人は三味線で生計を立てようとする

⇒ 三味線が買い求められ、その胴に使う猫の皮の需要が増える

⇒ 猫の皮を使うので、猫が捕まえられ、猫が減る

⇒ 天敵の猫が減るので、ねずみが増える

⇒ 増えたねずみは桶をかじる

⇒ だから、桶屋が儲かる

それって
ホント？

ロジックモデルでは・・・

1. 入口から出口までに論理的な因果関係が必要
(Why so? と So what?)
2. そもそも入口からばかり考えるのではなく、
出口(社会課題の解決)から考えるクセをつける

大切なのは「桶屋が儲かる」こと

- 主権者であり、行政の事業の受益者でもある国民が求めるのは「社会課題の解決」
 - ここで言えば「桶屋が儲かる」こと
- では、桶屋が儲かるために考えるべきことは何だろうか？
 - どんな桶を作るか（デザイン、大きさ、使いやすさ、機能や質）
 - いくらで売るか（コストとのバランス）
 - 誰に売るか（マーケティング）
 - どこで売るか（チャネル）
 - 誰と組むか（パートナー）…
 - これらを組み合わせて、どのようなストーリーを構築するか

これまでの事業の多くは、インプットはじめにありきではなかっただろうか。

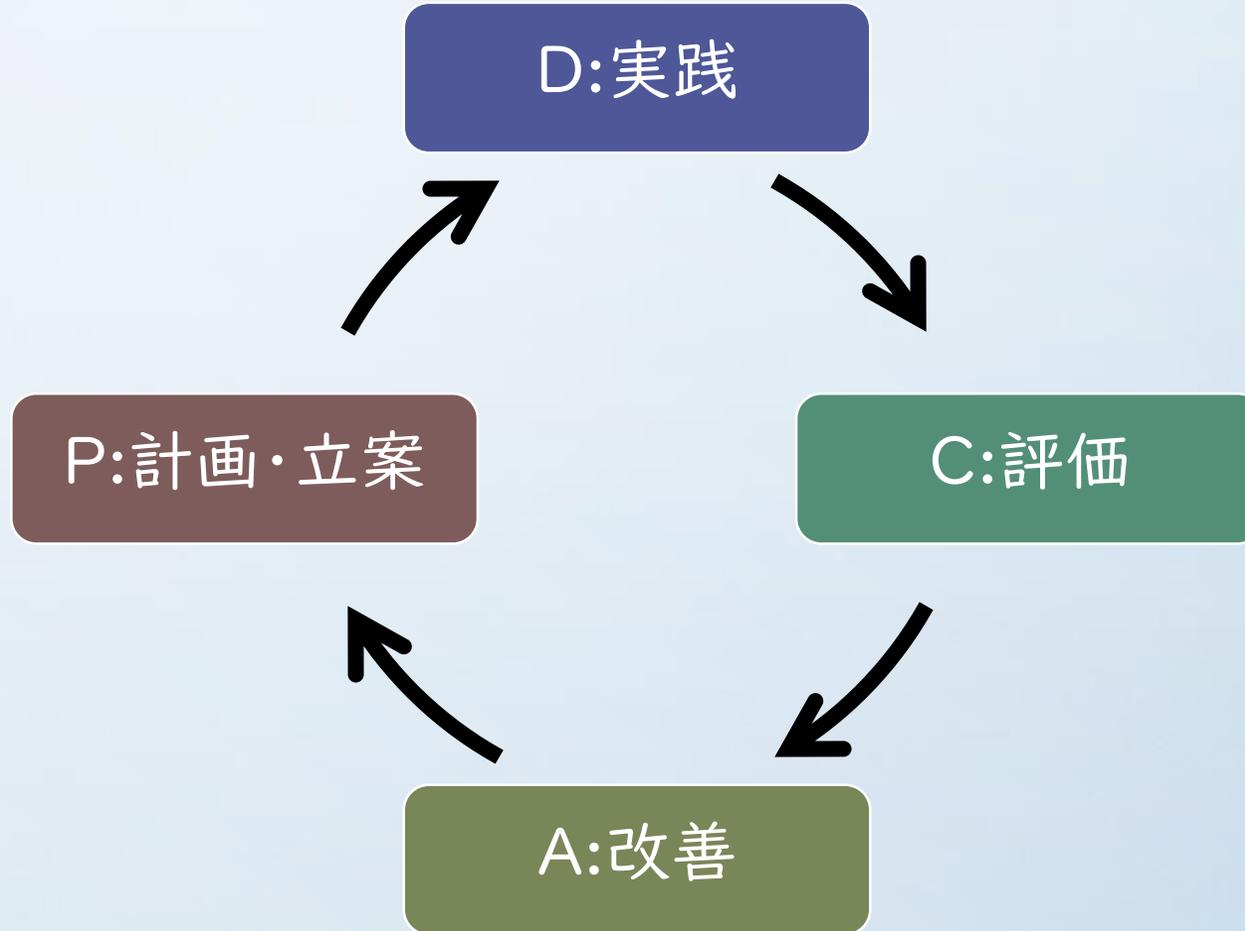
ロジックモデルを「出口」から見る

- 政策立案時の「事前評価」にロジックモデルを使って考える
 - 事業の妥当性はどうか
- 政策目的である社会インパクトに至るストーリーの有無、妥当性を見る
- 政策オプションを複数比較して選んだ事業にする
 - どちらが望ましいか、なぜ、Bではなく、Aを選ぶのか
 - 論理的な因果関係から説明する
- 課題解決には単一の事業ではカバーできないのが大半、他の事業との連携・分担を予め明らかにしておく
 - 自分の課で担当する事業もあれば、局や省庁を越えることもありうる
 - 連携するにしても、自分たちは何を担っているのか、予め明らかにする

評価のためでなく、政策立案の道具として作る

- 最初のロジックモデル（理論タイプ）は「仮説」から出発するものでよい
 - 現状把握や課題認識から考える
 - 事業がうまく動いた場合、どのような経路で社会等に影響を与えるのか
 - 事業担当としての直感や経験を活かして、論理的な因果関係を構築していく
- 数字やデータが無くても、ロジックモデルは構築できる
 - 定性的な言葉でもよいから目指すべきはどんな状態なのだろうか
 - それを定量化するとどんなデータがあればよいのだろうか
 - マクロの数字ばかりではなく、ミクロの数字、参与観察から言えることもある
- ロジックモデルを改良しながら、その変遷を記録に残す
 - 社会は複雑なので、当初の想定通りにはいかないのがあたりまえ
 - 変遷を残すことが次の世代の役に立つ（政策の精度が高まる）

PDCAはDCAP?

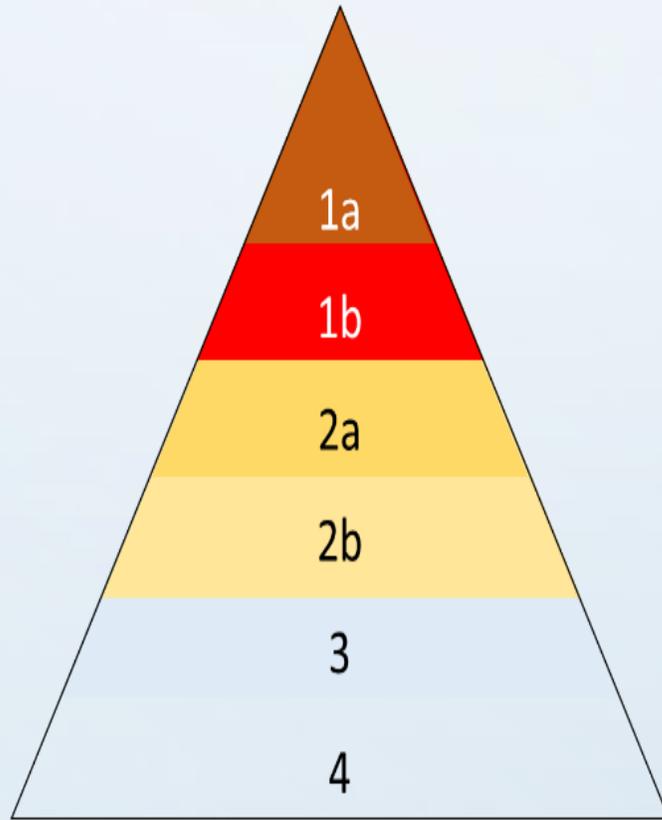


アウトカムに求められるもの

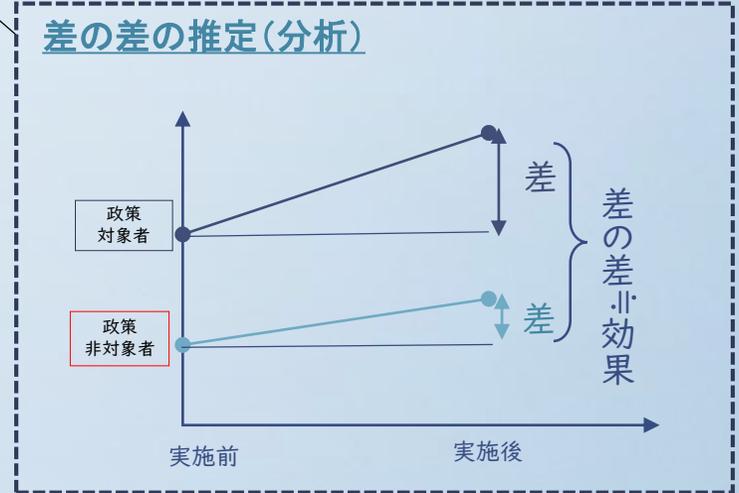
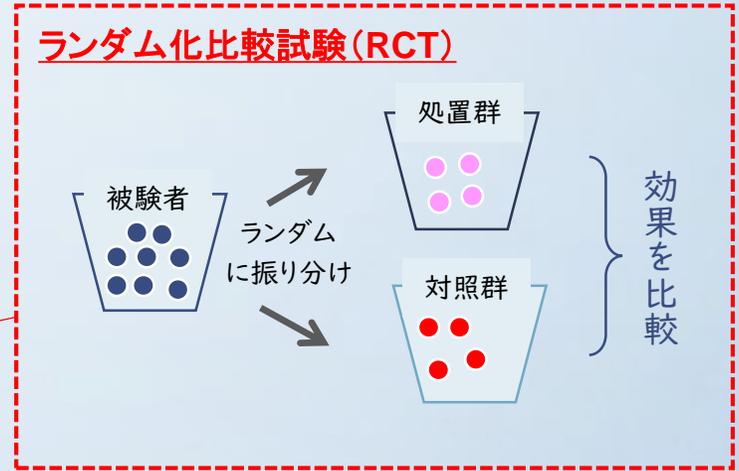
- 「量」ばかりではなく「質」をいかに見ていくか
- 激しい社会や技術の変化に適応できているか
 - － 比較対象となるベンチマークをうまく活用する
- 政策や事業のストーリーを表すことができているか
 - － 事業のアクティビティの直接の結果であるアウトプットから、社会の変化であるアウトカムにどのように辿りつくのか、また、そこからどのように変遷を遂げ、短期→中期→長期に至り、政策目標たる社会インパクトにつながるのか
- 事業の進捗に応じて、アウトカムの経路が変わることもある

エビデンスの質

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



KPI（非財務指標）は
評価のためのものではなく
組織を動かすためのもの

組織を活かすKPI／殺してしまうKPI

最近の各府省庁のEBPMをめぐる動きから

データ志向型とロジックモデル活用型に分かれる

- データ志向型が陥る罫はすでに申し上げたとおり
- ロジックモデル型を用いて、政策立案、改善の議論の素材に使う例が増加

ロジックモデル型の場合も、インプットからアウトカム（初期、中期、長期）のジャンプが散見され、アウトカム、ひいては政策目標たるインパクト達成の道すじ（ストーリー）が明らかになっていないことが多い

- どうすればできるのか、現時点の仮説が織り込まれていない
- 達成できたとしても、なぜできたのか、解明できない可能性が高い

アウトカムがマクロデータ等の今ある「ハードデータ」ばかりに偏重、アクティビティの対象、ひいては社会はどう動くか、背景にある意識に関する実態把握が進んでいない

- 肝心なのは組織や社会の中核となる人の意識や意欲
- 優れた企業経営では、定期的なES（従業員満足度）調査を積極的に活用

Evidenceを使うときの留意点

- 何かを始める時こそ、EBPMを活用する（厳密な評価は後まわしでよい）
- まずロジックモデルを作り、論理的な因果関係を見出す（エピソード、相関関係はダメ）
- さまざまなファクツを使って、血が通ったロジックモデルにする（現場感・直感を大切にす）
- データの有無で思考停止しない（最初から完全なロジックモデルはない）
- ありたい姿から逆算して考える（施策はじめにありきではない）
- 多様な見方を身に付け、しっかり議論し、考える（単線思考・思い込みに陥らない）
- 複数の施策オプションを比べてみる（手法は一つであるはずがない）
- 他の施策とのデマケをはっきりさせる（この施策が担うことを曖昧にしない）
- アウトカムの変遷にストーリーを持たせる（どうやってよくなるのか、経路がないのはダメ）
- 組織が動くKPIを賢く使う（コントロール不能なKPIは組織を自滅させる）

ネクストステップ

- ロジックモデルを常に磨き、進化させていく（現状にとどまらない）
 - 社会は複雑なので、思ったようにはなかなかいかない
 - ・ 思ったようにいかないことを糧にする
 - ・ ロジックモデルを保存し、その変遷から学ぶ（できれば、やがては「引継ぎ資料」にする）
 - そのための実態把握を進める
 - ・ 従来のエビデンスの見直し、新しいエビデンスの収集
 - ・ マクロデータのみならず、参与観察による行動科学としてのデータ収集も視野に
 - ・ 理論タイプが、行動タイプとなり、次なる改善のためのアウトカム・タイプになっていくということ
 - 見えてきた実態に応じて、当初の仮説を検証し、ロジックモデルそのものを改善
 - これに伴い、アクティビティである事業そのものに改善を加える
- 結局のところ、政策判断・意志決定の質をさらに改善していくということ

ご清聴いただき、ありがとうございました。
今後の政策の立案や進化・深化の
一助になれば幸いです。



自己紹介

亀井善太郎
かめいぜんたろう



PHP総研主席研究員
立教大学大学院社会デザイン研究科特任教授
認定NPO法人アジア教育友好協会理事

1971年神奈川県伊勢原市生まれ。
1993年慶応義塾大学経済学部卒業。日本興業銀行（現みずほ銀行）、
ボストン・コンサルティング・グループ、衆議院議員等を経て現職。

シンクタンクでは統治機構、財政・社会保障等を中心とした政策研究と立案、
大学院においてはパブリックの担い手となる社会変革人材の育成、また、
NPOマネジメントとしてアジアの少数民族地域の教育支援等に取り組み、
民の立場からの社会課題解決に取り組む。

専門は公共政策全般、政策立案・評価、財政・社会保障政策、CSR経営。
とくに、統治機構、政策決定プロセス等の社会の意思決定のあり方、パブ
リックの担い手としての企業、その実践としてのCSR経営に関する研究。
国・地方の各種政策の審議会、公的施設の経営改善のアドバイス等も担う。