

自治体行政の視点

EBPM 推進における「土壌」と「種」のアナロジー

—論理的思考とデータ活用の相互作用による政策形成—

高崎経済大学大学院 地域政策研究科 教授 佐藤 徹

編集者注：本稿は、広く地方公共団体の今後の施策に役立てていただけるようなコンテンツを提供すべく御執筆いただいたものです。

1. EBPM 推進における論理的思考とデータ活用の重要性

政府のみならず、自治体においても EBPM (Evidence-Based Policy Making) が推進されている。EBPM はデータや根拠に基づいて政策を立案・評価するアプローチであり、その目的は政策効果を最大化することである。

しかし、EBPM を効果的に機能させるためには、単なるデータ分析だけでは不十分である。政策過程において「原因と結果」や「目的と手段」といった論理的思考が不可欠である。

EBPM の推進は、「土壌」と「種」の関係をアナロジーとして捉えると理解しやすい。農業において、良質な「土壌」が整っていなければ、どれほど優れた「種」をまいても、発芽や成長が十分に行われない可能性がある。

これは政策形成にも当てはまる。論理的思考による政策議論（「土壌」）が組織風土として備わっていなければ、どれほど優れたデータ

（「種」）があっても効果的に活用することはできない。例えば、先入観や固定観念、エピソード、前例や慣習に基づいて政策決定を行ってしまうと、どんなに精緻なデータ分析を行っても、その結果は適切な政策決定につながらないだろう。

また、アンケート調査、人口推計やデータ分析などの業務を民間のコンサルティング会社や

シンクタンクに委託している自治体も多い。たしかに、外部機関の力を借りれば効率的なデータ収集や分析が可能になるが、収集データやその分析結果が単なる参考資料として扱われ意思決定にはほとんど活用されなかったり、データの調査・分析能力を持つ職員が育成されないといったリスクもある。

このようなリスクを避けるためには、まず論理的思考に基づく政策基盤を整えることが重要である。そのための手段として、「ロジックモデル」の作成・活用が推奨される。ロジックモデルとは、資源の「投入」から「活動」や「産出」、そして「直接成果」「中間成果」「最終成果」に至るまでの因果関係や、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可視化したものである。

しかし、論理的思考に基づく政策形成が基盤として根付いていない場合には、データは単なる数値として扱われたり、データ分析の目的が見失われたりする。したがって、「土壌」としての論理的思考を修得し、それを基盤とした政策形成が EBPM 推進の第一歩となる。

前述のアナロジーは、「土壌」が単なる形式的な議論ではなく、本質的な思考プロセスであることを示している。課題設定や仮説構築は政策効果を最大化するための重要な要素であり、「土壌」としての質が低ければ、その後のデータ分析も無意味になりかねない。

それゆえに、「土壌」を豊かにするためには、多様な視点からの政策議論と深い思考が求められるのである。

2. 職場・組織内での政策議論と地域との対話

職場や組織内で行われる政策議論も、この「土壌」形成において極めて重要な役割を果たす。特に自治体では、多様なステークホルダーとの対話と合意形成が不可欠であり、これが政策の実効性を高める鍵となる。職員一人ひとりが EBPM の目的や手法を理解し、自らの業務と結びつけて考えることで、データ活用の効果はさらに向上する。このような議論は、「土壌」を豊かにするための肥料とも言える。

例えば、学校教育分野で新規の施策や事業を立案する際には、教師、生徒、保護者など多くの関係者との対話が必要となる。これらの対話を通じて得られるフィードバックは、政策形成において非常に大切である。この過程でデータや分析結果も加味しつつ政策課題を検討し、その解決策を議論することで、具体的な行動や改善策へとつながりやすくなる。こうした議論が深化することで、「土壌」はより豊かになり、その上で「種」となるデータが効果的に機能する環境が整うのである。

また、この合意形成プロセスでは「ファシリテーション」も重要になる。ファシリテーションとは、多様な意見を引き出し、参加者全員が積極的に議論に参加できるように支援しながら、一貫した方向性へ導く能力である。特に複雑な社会問題への対応では、多様なステークホルダー間で意見対立が生じることも多い。そのため、このファシリテーションによって合意形成プロセス全体が円滑化されるのである。

さらに、この合意形成プロセスには「透明性」も欠かせない要素である。透明性とは、意思決定過程やその根拠となさる情報・データを公開し、市民や関係者から信頼される形で進められることである。特に、「ロジックモデル」の公開もその一環として非常に重要である。それによって、政策のインプットから最終アウトカムまでの因果関係が明瞭化され、市民や関係

者は、各事業がどのようなゴールを目指して立案されたものであるのか、そのゴールに至るプロセスはどのようなものかを理解できるようになる。また、ロジックモデルやデータの公開は、ステークホルダーに対して政策の成果を可視化し、伝達する手段としても機能する。これにより、ステークホルダーは政策の進捗や効果を具体的に把握でき、より積極的な関与が促進される。

この透明性こそ、市民参加型ガバナンスへの道筋となり、公正かつ持続可能な政策形成へとつながっていく。つまり、ロジックモデルは単なる情報共有ではなく、ステークホルダーとの双方向的な対話を促進するコミュニケーションツールとしても活用されるべきものである。これにより、政策形成過程における信頼関係が強化され、多様な意見を反映した合意形成が一層円滑に進むことが期待できる。

3. データ（種）の重要性とその限界

一方、「種」に相当するデータそのものは、EBPM の中核となる要素である。現代社会では膨大な量のデータが生成されており、それらを適切に収集・分析することによって政策効果を検証し、有効なエビデンスとして活用することが可能である。しかし、それ自体は「土壌」が整っていない限り有効には機能しない。「土壌」として整備された論理的思考や議論なしには、どんな優れたデータも無力なのである。

例えば、地域医療に関する施策・事業を評価する際には、医療機関の稼働率、救急搬送時間、患者の待ち時間、地域住民の健康状態など多様な指標データが収集される。しかし、それらのデータも適切な課題設定や仮説なしには有効には機能せず、不適切な解釈や誤った結論につながるリスクがある。「土壌」としての論理的思考とそれに基づく政策議論が不可欠であ

り、それによって初めてデータ分析結果が政策決定に寄与するのである。

また、データから新たな知見を得るためには統計分析手法や BI ツール等の活用も求められる。このような分析技術の向上によって、従来は見逃されていたパターンや関連性を発見することも可能になっている。しかし、このような分析技術もまた、「土壌」として整備された論理的思考なしでは十分には活用されない。技術そのものはツールであり、それをどのように使うかという判断は人間によって行われる。そのため、データ分析者と政策決定者との間で密接な連携とコミュニケーションが不可欠となる。

ここで重要なのは、「種」であるデータ自体にも限界が存在するという点である。どれほど大量かつ精緻なデータでも、それ自体は過去または現在についてしか語らない。将来予測については仮説構築やシナリオ分析など、人間による創造力と洞察力なしでは対応できない。また、一部のデータセットにはバイアス（偏り）が含まれている可能性もあり、そのまま使用すると誤った結論へ導かれる危険性もある。さらに、統計データの中には毎年度調査が実施されていないものが存在したり、政策効果の検証や業績管理に必要なアウトカム・データが収集・蓄積されていないケースも多い。そのため、「種」であるデータそのものにも批判的視点から向き合い、その限界を理解した上で活用すべきである。

4. 人材育成と組織変革による EBPM の推進

「種」としてのデータの利活用には、分析技術だけでなく、それを適切に運用し、結果を正確に解釈して意思決定プロセスに反映させる能力も求められる。

このため、外部から人材を登用したり、職員の専門的能力を育成したりするなど、多様な視

点から政策形成プロセスに貢献できる体制づくりが必要となる。

特に自治体では限られたリソースの中でいかに効果的に EBPM を実践するかという課題も存在している。自治体では、人材不足や予算制約などから新規施策への投資が難しい場合も多い。しかし、このような制約下でも効果的な EBPM の推進を実現するためには、人材育成への投資は欠かせない。また、大学や研究機関との連携によって、従来では難しかった複雑な政策課題への対応も可能となり、新たな知見や改善策への道筋が開かれるだろう。

こうした背景の中、多くの自治体では職員課や人事課によって『人材育成基本方針』が策定され、人材育成の目標や方向性が示されている。しかしながら、EBPM の推進に必要なスキルセットを明確にしていない自治体は多い。行政職員が業務の合間にこれらのスキルを習得することは難しいため、中長期的な視点で人材育成計画を策定することが求められる。

一方、近年は全国の大学ではデータサイエンス学部の新設が相次ぎ、データサイエンス教育が注目されている。こうした教育を受けた新卒者が今後自治体に入庁することも考慮し、データ活用能力を持つ人材を効果的に活かすための育成計画も必要である。データサイエンスの知識は、EBPM 実践において重要な役割を果たすため、自治体はこれらの新たな人材を迎え入れる準備を整え、既存職員との協働による政策立案・評価力の向上を図るべきである。

こうした観点から、今後、EBPM 実践へ向けた戦略的人材育成計画として、特定分野

（例：統計学、計量経済学、社会調査法）のスキルセット強化やデータサイエンス教育を受けた職員との連携強化など、具体策を盛り込む必要があるだろう。

さらに、組織全体として EBPM 文化を醸成する努力も忘れてはならない。一部の職員だけ

ではなく全職員が EBPM 手法について理解し、自分たちの日常業務にも応用できるようになることで、地域課題の解決へ寄与することとなる。そのためには、「土壌改良」として、組織内での論理的思考力やデータ活用能力を高める環境整備が求められる。具体的には、職場での政策議論を想定したワークショップ型の実践研修やフォローアップ研修の継続的実施が不可欠である。これにより、職員一人ひとりがデータに基づいた意思決定を行うための基盤が整い、組織全体としての EBPM 実践力が向上するだろう。

最後になるが、今後は若手・中堅職員の人材育成だけではなく、意思決定の中核を担う管理職の適応力こそますます重要になる。それゆえ、管理職層に対しても「土壌改良」を意識し、データリテラシーや政策議論のスキルを強化する取り組みに加え、EBPM を推進するマインドセットの形成が必要である。

参考文献

- ・ 佐藤徹編 (2021) 『エビデンスに基づく自治体政策入門ーロジックモデルの作り方・活かし方』 公職研
- ・ 佐藤徹 (2021) 「行政計画の実効性とエビデンス・評価」『月刊ガバナンス』 No.246, pp.23-25
- ・ 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」『Thinking』 (23), pp.53-59
- ・ 佐藤徹 (2022) 「VUCA 時代の行政計画」『月刊ガバナンス』 (253), pp.20-22
- ・ 佐藤徹 (2022) 「わが国の自治体における EBPM の展開と動態ー黎明期における実態分析を通して」『季刊行政管理研究』 No.179, pp.4-16

- ・ 佐藤徹 (2024) 「自治体における EBPM の動向と課題」『月刊誌 統計』 (2024 年 1 月号) pp.13-20
- ・ 茂垣諭・佐藤徹 (2024) 「鹿嶋市におけるロジックモデルを活用した重点事業の推進ー試行錯誤のロジックモデル導入・活用戦略」『季刊評価クォーターリー』 (70)、 pp.40-53

著者略歴

高崎経済大学地域政策学部・大学院地域政策研究科教授
高崎経済大学地域科学研究所長
佐藤 徹 (さとう とおる)

専門は、行政学・公共政策論・地方自治論。大阪大学大学院国際公共政策研究科修了。博士 (国際公共政策)。
内閣府本府政策評価有識者懇談会委員、総務省地域力創造アドバイザー、群馬県行財政改革評価・推進委員会委員長、埼玉県施策評価有識者会議委員、千葉県総合計画の政策評価に関する有識者懇談会委員など公職多数。市町村職員中央研修所 (市町村アカデミー)、(一財) 地域活性化センターをはじめ、全国各地の自治体や研修所において、政策形成や EBPM 等の研修講師も務めている。