

3 情報の収集・発信と人材育成

1	シンポジウム	189
2	学会への参加	191
3	都市社会研究	196
4	政策研究基礎ゼミ	197
5	政策研究紹介	209
6	トピックス	220

3 情報の収集・発信と人材育成

1 シンポジウム

(1) 概要

平成 28 年 7 月 2 日（土）、砧総合支所にて、「若者・家族の“いま”と“未来”を考えよう」をテーマとし、第 8 回せたがや自治政策研究所主催シンポジウムを開催した。

当日は、ライフスタイルや働き方の変化とともに多様化する家族の実態を踏まえ、どのようにして社会的課題を乗り越えていくのか、若者や家族についての視点から講演やパネルディスカッションが行われた。20 代から 70 代まで幅広く、世田谷区に在住・在勤されている方々をはじめ、行政関係者などが来場した。

第 8 回せたがや自治政策研究所主催シンポジウム プログラム

あいさつ	
森岡 清志（せたがや自治政策研究所所長・放送大学教授）	
講演Ⅰ「若者世代の未婚化・晩婚化から見る結婚の変容」	
守泉 理恵（国立社会保障・人口問題研究所人口動向研究部第三室長）	
講演Ⅱ「若者の貧困」	
阿部 彩（首都大学東京都市教養学部教授）	
講演Ⅲ「近年の家族の変化と家族問題：男性と家族の困難」	
稲葉 昭英（慶應義塾大学文学部教授）	
パネルディスカッション「若者・家族の“いま”と“未来”」	
パネリスト	阿部 彩、稲葉 昭英、守泉 理恵、保坂 展人（世田谷区長）
コーディネーター	吉田 賢一（株式会社 JTB 総合研究所コンサルティング事業部 主席研究員・せたがや自治政策研究所政策形成アドバイザー）

講演者

守泉 理恵（国立社会保障・人口問題研究所人口動向研究部第三室長）

専門は出生動向、家族政策等の分析。2005 年から現職。著書に「先進諸国の出生率をめぐる国際的動向」『海外社会保障研究』（2007）、「女性就業と子育て支援」小崎敏男・牧野文夫編『少子化と若者の就業行動』（原書房、2012）、「日本における少子化対策の展開」高橋重郷・大淵寛編『人口減少と少子化対策』（原書房、2015）他

阿部 彩（首都大学東京都市教養学部教授）

専門は貧困、社会的排除等の分析。2015 年から現職。著書に『生活保護の経済分析』（共著、東京大学出版、2008）、『子どもの貧困—日本の不公平を考える』（岩波新書、2008）、『子どもの貧困Ⅱ—解決策を考える』（岩波新書、2014）他

稲葉 昭英（慶應義塾大学文学部教授）

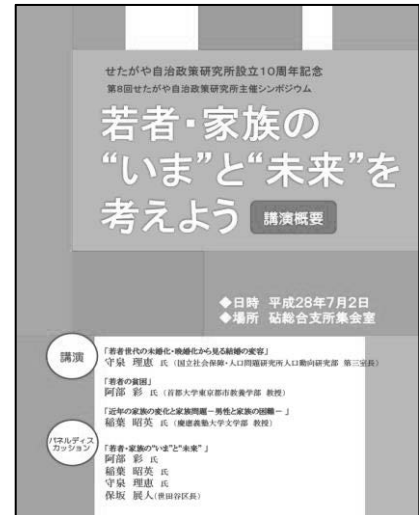
専門は家族社会学、計量社会学等。2014 年から現職。著書に「家族と少子化」『社会学評論』（2005）、「現代家族の構造と変容—全国家族調査による計量分析」（共著、東京大学出版、2004）、「2000 年以降の家族の変化」『都市社会研究 Vol.4』（2012）他

（２）講演概要の発行

シンポジウムの内容を広く知ってもらうことを目的に、平成 28 年 11 月に各講師の講演およびパネルディスカッションの内容をまとめ、講演概要として発行した。本講演概要については、世田谷区ホームページに掲載をしている。講演・パネルディスカッションの要旨は次のとおりである。

講演Ⅰ「若者世代の未婚化・晩婚化から見る結婚の変容」

日本の 20～34 歳の未婚男女のうち、結婚意志のある人の割合は 8 割以上と大変高いにもかかわらず未婚化が進んでおり、意識と現実には差が生じている。結婚に関して今と昔で変わったこと・変わらないことがあり、このズレが原因だと考えられる。変わったことは、女性の働き方の多様化、経済状況や出会いのきっかけが挙げられ、変わらないことは、海外諸国と比較して同棲が広がらない実態、男女ともに伝統的な結婚観が根強いことが挙げられる。結婚支援と一口に言っても、未婚化の原因は多様なため、様々な切り口が考えられる。結婚支援の方法については、婚活支援や就労支援の効果も含めてまだ議論の余地がある。



講演概要表紙

講演Ⅱ「若者の貧困」

近年、若者や子どもの貧困が深刻な問題となっている。この問題の要因のひとつは親の稼ぐ能力の低下、もう一つは晩産化により子育てが現役期間中に終わらないことがある。不景気により若者の自立が遅れ、更に親世代が高齢化している中では、両親が不在となった時に残された子は孤立してしまい、益々自立が遅れることになる。日本では家族に身の回りのサポートを頼むことが多いため、家族を持たない単身世帯の場合は必要なサポートを得ることが難しくなる。今後は、今までのような家族にすべて頼りきる社会ではなく、今の若者が直面している現実をふまえた社会のあり方を考える時期に来ている。

講演Ⅲ「近年の家族の変化と家族問題：男性と家族の困難」

未婚男性に注目した場合、自身の経済的な困難から高齢の親と同居、もしくはそこから親が他界して単身世帯に移行するケースが近年増えている。男性の生涯未婚率の上昇に加え、離婚率の増加により男性の半数近くが中年期に無配偶になる。高齢期を迎えた無配偶の男性、特にきょうだいに女性がない場合は、きょうだい・親族関係が希薄になりがちで孤立のリスクが高まる傾向にある。今後、未婚率や離婚率の上昇によって無配偶の男性の比率が増加していくであろう中、高齢期になる前に地域社会との接点を持つことが重要である。

パネルディスカッション「若者・家族の“いま”と“未来”」

若者・子どもの貧困や未婚化の延長や離婚による無配偶の男性の問題は、実は身近なものであるはずなのに、家族の中に隠れてしまっていたり、地域から孤立しているために外からは見えにくい。世田谷区では、こうした人たちを含め住民が地域との接点を持てるようにするために、住居の一部を住民に提供してもらい地域の中の居場所として活用したり、男性を対象にした料理教室や子ども食堂に取り組んでいる。これからは、多様な家族の形を互いに認め合いながら、孤立しがちな人々が地域社会とうまく融合していくことが課題となる。

2 学会への参加

せたがや自治政策研究所が会員として参加している自治体学会では、毎年ポスターセッションに出展している。今回は、平成 27 年度の研究成果をもとに「世田谷の社会的特性（地域と人口）」を報告した。また、平成 27 年度に発行した『世田谷区データブック 1』をブースで配布し、ポスターセッション参加者との意見交換を行った。

また、自治体学会以外の学会についても、政策研究の参考となる情報を収集するため、関連する分野の学会に参加した。（参加学会：日本行政学会、地域活性学会、日本地方自治学会、日本自治学会、日本人口学会、日本財政学会）

自治体学会ポスターセッション報告内容

説明要旨
当研究所が継続して取り組んでいる政策研究のテーマの 1 つに「世田谷の地域特性の析出」があります。この研究は、通常の統計データでは、気づきにくい地域別の情報や人口などの動きを捉えることを目的としています。今回の内容は世田谷区の人口動向に焦点をあて、転出・転入による移動や年齢別の状況に着目して分析・考察しました。 東京都の区部では、バブル期からバブル崩壊期頃にかけて人口が減少していましたが、その後、都心回帰が進み、現在も人口増が続いています。 転出者数と転入者数を年齢別に見ると、18，19 歳くらいから転出入が増加し、30 代前半から減少しています。しかし、転入と転出の山が少しずれており、概ね 20 代に大きな転入超過が生じています。 転入者は、どこから来ているのか調べてみると、東京都内から約 5 割、首都圏で約 8 割を占めます。市区町村別では、近隣の自治体が多いことがわかります。 転出も転入と同じように首都圏が 7 割多くなっていることがわかります。また近隣の自治体が多いこともわかります。 世田谷区は人口が増加しているとはいえ、全国と同じく高齢化は徐々に進んでいます。ただし、全国と比べて生産年齢人口の割合が大きく、減少の仕方は緩やかです。 「まとめと考察」として、今回の調査研究で、世田谷区の人口増は、20 代の転入超過によることが分かってきました。そこで 20 代が転入超過となる理由を考察してみます。18，19 歳くらいから 20 代半ばまでの移動は、進学、就職等が多く、その場合、単身で賃貸物件に住む人が多いと考えられます。それらの人は長期的に住み続けるより、他によい賃貸物件があるとか、通学・通勤先の変化、家族や世帯の状況により、住み替えをする可能性が高い。転入と転出のグラフの山が、転入の方が若い年齢にずれているのは、世田谷区を含め東京には就職等により転入する人が多いことによると考えられます。若い世代の転入者は、数年後に転出するパターンも多い。しかし、20 代後半や 30 代で転出超過に逆転しないのは、世田谷区内で、転居しながら定着して住み続ける人がいること、また新しい分譲マンションなどに転入する 30～40 代前後の世代の転入が減少分を補っているためではないかと推察します。より正確で詳細な分析は今後の課題です。

世田谷の社会的特性（地域と人口） に関する研究

せたがや自治政策研究所

1. 研究目的

せたがや自治政策研究所では、平成19年度の設立当初から継続して「世田谷の地域特性の析出」の研究を行っています。
この研究テーマは、時々刻々と変化していく世田谷区の人口構造の変化などを捉えるための基礎研究として位置づけであり、区の政策立案などへの活用を目的としています。

2. 手法

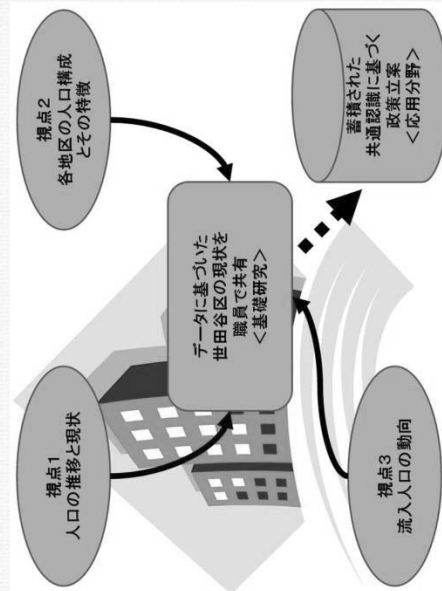
国勢調査データや住民基本台帳等のデータを活用して、世田谷の地域特性を析出するための人口推移の分析や社会地図（地図上に地域の社会的特性をマッピングすることにより、地域特性を可視化する方法）の作成を進めています。

3. H27年度の研究成果の紹介

- ・「世田谷の地域特性の析出」
- ・「世田谷データブック1－世田谷の社会的特性（地域と人口）－」

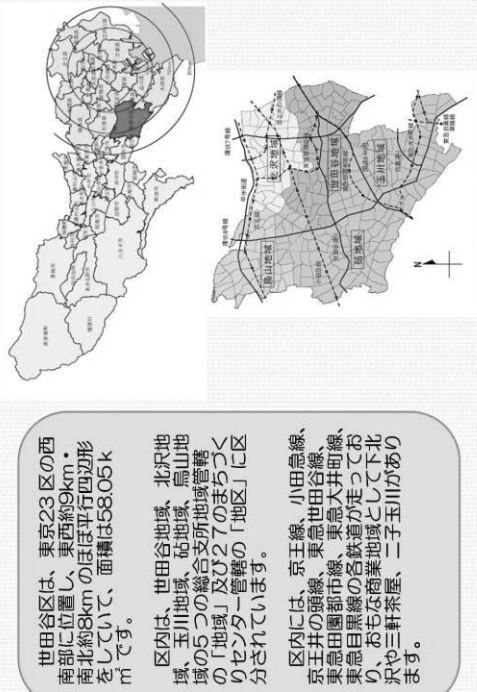
2

研究の枠組み



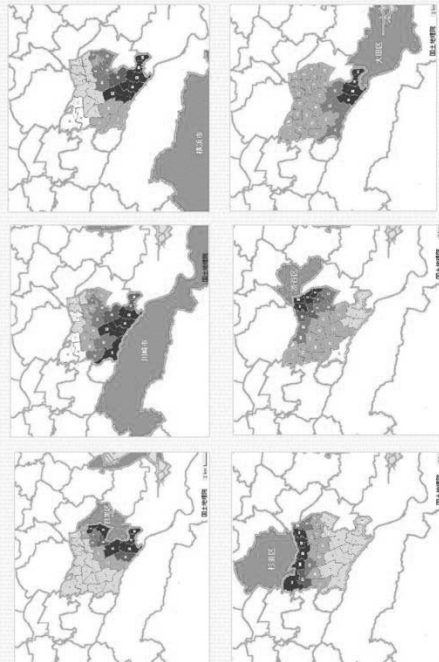
3

世田谷区の概況

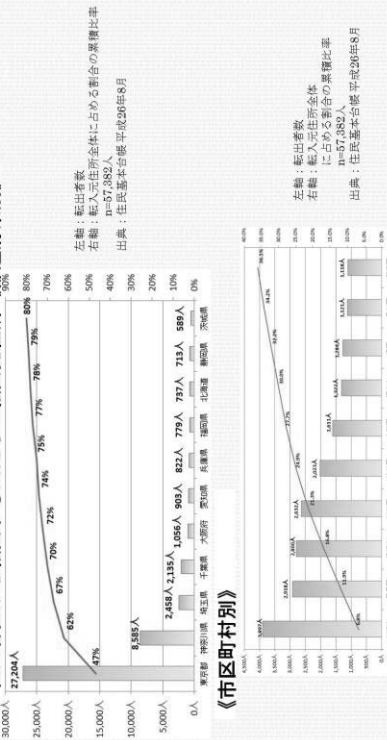


4

さらに、近隣の自治体からの転入者の住所を見ると、転入元自治体に隣接した地区ほど多いことが分かる。

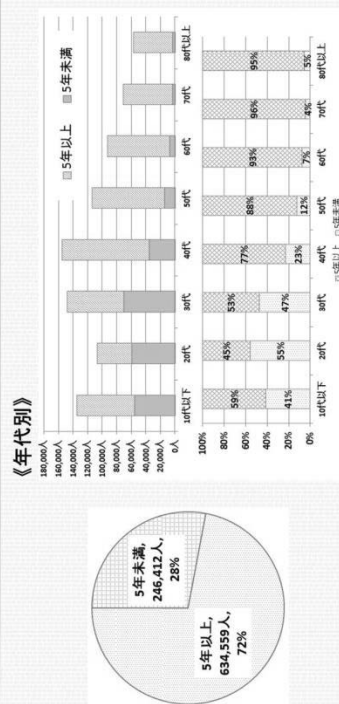


※ 他方、転出者も約7割が東京圏へ転出 世田谷区から転出する人たちの転出先住所《都道府県別》



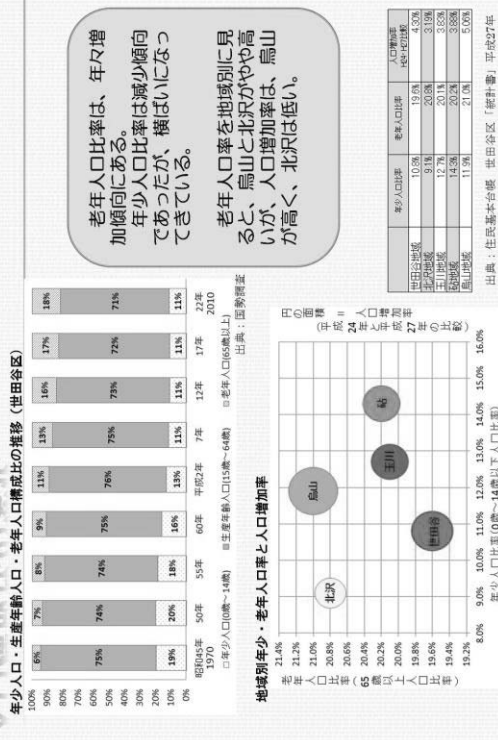
転出も転入とほぼ同様に、東京圏、特に近隣自治体が多い。
※ H27年8月時点の過去1年間の異動状況による。

居住年数5年未満が約3割を占める



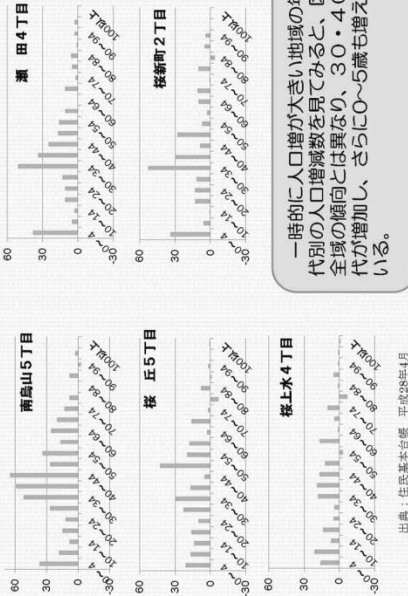
20代～30代のうち約5割は居住年数5年未満だが、40代以上では7割以上が居住年数5年以上となっている。

人口構成比の変化



一時的に人口増が大きい地区の例示※

※平成28年1～4月の人口増が大きい町丁目（上位5つ）の年代別の人口増減数。
これらの町丁目の人口増が大きいのは、マンション等への転入の影響と思われる。



一時的に人口増が大きい地域の年代別の人口増減数を見ると、区域全体の傾向とは異なり、30・40代が増加し、さらに0～5歳も増えて

出典：住民基本台帳 平成28年4月

13

まとめと考察1

20代の転入超過について

現在の世田谷区の人口増は、20代の転入超過が大きな要因であることが分かった。では、なぜ20代に転入超過が生じるのだろうか？

経験にもとづく推測であるが、世田谷区を含め東京には進学・就職等により転入する人が多い。これらの人は、その後、数年で住み替えをする可能性が高い。この場合でも、区内で転居して住み続ける人がいること、また新しい分譲マンションなどに転入する30代前後の世代がいることから、30・40代で大きな転入超過とならず、結果として人口増が生じているのではないだろうか。

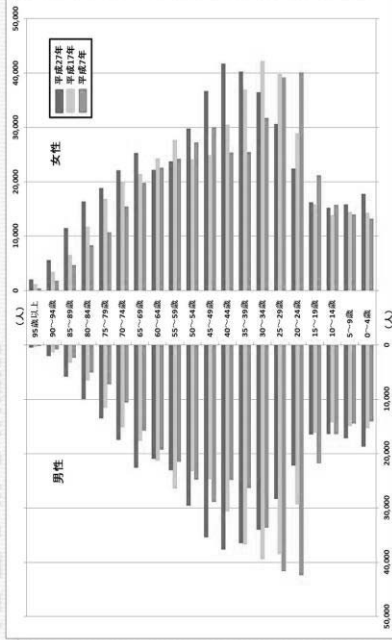
ところで、「人口ピラミッドの変化」を見ると、転入による増減とは逆に、30～40代が増加しており、20代は減少している。したがって、20代が増加しているわけではない点に注意を要する。

なお、今後の研究課題になりそうな点は以下のとおりである。

- ①人口構造的な観点を加えた分析。
- ②賃貸物件等の住宅ストックが20代の転入の誘引または制約となる可能性があるか。

15

人口ピラミッドの変化



平成7年では人口構成のピークが当時20代前半の団塊ジュニア世代であったが、20年後の平成27年でも40代がピークとなっていることから、この世代がピークを形成している。その一方で、20代の層は20年前と比べて半分程度となっている。

14

まとめと考察2

周辺自治体からの転入の多さについて

世田谷区への転入は、地方からの転入者が多いというイメージとは異なり、実際には、転入の8割は東京圏からの移動であり、また、転出先も東京圏で7割を占めている。

さらに、市区町村別に見ると、周辺の自治体との間の転出入が多いことがわかった。

ここからは推察であるが、地理的に近い範囲内で、居住地の選択や進学・就職・結婚・出産等ライフステージに伴う住み替えが多く行われているのかもしれない。

世田谷区の今後の人口動向について

世田谷区の人口は、転入超過が解消された場合、減少に転じる可能性が高い。

移動が活発な20代の転入数が今後も継続して転出数を超過するかどうかは確実ではない。特に全国的な人口減の影響による転入の変化に注視していく必要がある。

16

3 都市社会研究

自治・協働のさらなる発展を目指すとともに、区民の主体的な地域活動を全国に発信し、加えて幅広い分野の研究者や地域活動に取り組む住民との研究交流を通じて、区の政策形成の基盤づくりを図ることを目的に学術機関誌「都市社会研究」を平成 20 年度より発行している。

第 9 号の特集テーマは「現代都市における家族の困難」として、テーマに造詣が深い有識者の論文を 3 本、区の関連部署より 1 本の計 4 本を掲載した。加えて、特集テーマに関連して、研究特集として「世田谷における子どもの進学と母親の社会参加」について論文を 5 本掲載した。公募の論文は 3 本、研究ノートは 1 本を査読の結果掲載し、活動報告は 2 本を掲載した。

掲載論文等に関しては、世田谷区ホームページに掲載をしている。



都市社会研究 2017（第 9 号）

都市社会研究 2017（第 9 号） 掲載論文等一覧

執筆者	論文タイトル
特集論文「現代都市における家族の困難」	
稲葉 昭英	家族の変化と家族問題の新たな動向
守泉 理恵	結婚・出生過程をめぐる近年の変化
宮本みち子	“失われた 20 年” の若者世代の貧困
松本 幸夫	「子ども・子育て応援都市せたがや」の取り組み
研究特集「世田谷における子どもの進学と母親の社会参加」	
安河内恵子	中学受験を規定する家族的要因
林 拓也	子どもの進学と家庭の社会経済的背景
三田 泰雅	母親の就業キャリアと子どもの教育
星 敦士	子どもの進学と母親の地域とのつながり
伊藤 泰郎	小学校段階における学校外教育活動の規定要因
論文	
小澤 昌之	青少年の学校外教育経験と教育格差
小山 治	地域教育は地元キャリア形成に貢献するのか
櫻井 幸男	成年後見制度の運用に伴うリスク分析
研究ノート	
鈴木 洋昌	地球温暖化対策に係る政策主体の最適化
活動報告	
特定非営利活動法人 プレーパークせたがや	子どもが自由にいきいきと遊べる社会を目指して
特定非営利活動法人コスファ（COSFA）、 特定非営利活動法人 せたがやオルタナティブ ハウジングサポート	ちいきの元気を育てる発信基地 COS 下北沢の活動

4 政策研究基礎ゼミ（新規）

（１）概要

せたがや自治政策研究所の基本的な役割の１つである「人材育成の促進」は、研究所に配属された職員や各研究に参加した職員が、その実務を通じて能力・技能を身に付けていくことにある。研究所に配属された研究員の育成がまずは重要であるが、自治体シンクタンクの特性を活かした共同研究や政策立案支援を展開していくことで、区職員全体の政策形成能力の向上を図ることもねらいとしている。

平成 28 年度は、特に研究員の調査研究能力の向上を重視した取り組みを実施することとし、新規に「政策研究基礎ゼミ」を実施した。この「政策研究基礎ゼミ」は、従前まで実施していた公共政策ゼミナールの見直しを図るなかで、政策形成の一つ手前のステップとなる調査研究を強化する方法として考え出したものである。

改めて今後の研究所の活動を展望したとき、研究所の存在意義は、いかに実践的な課題に応える政策研究ができるかにかかっている。とはいえ、大学等の研究機関とは異なる庁内組織型のシンクタンクという制約がある。長期的に、より質の高い政策研究と政策形成能力の向上を目指し「人材育成の促進」の新しいプログラムを試みに実施することとした。

（２）カリキュラムの検討

短期間で完結するカリキュラムとし、政策研究を担当する職員が習得しておくべき基本的な知識・スキルを学べる内容とした。平成 28 年度は全 3 回の日程とし、政策研究・調査課職員を対象に、少人数のゼミ形式で開催することとした。

実施するにあたっては「政策研究基礎ゼミ」のカリキュラムをどのようにするかが問題である。企画段階で特に検討を要したのはこの点である。

企画段階で、扱う情報の種類の区分として、または分析スキルの性質の区別として、①定量的なもの、②定性的なものの 2 種類を区分した。この①と②の区分に応じて、1 回目に統計データ等、2 回目以降に定性分析を扱う内容とした。

①の定量的データは、例えば国勢調査など統計データである。1 回目は、政策立案を視野にいたれたデータの活用と分析をテーマとした。つまり、具体的な政策課題を捉えるには、どのようなデータを用いるのが適当か。また、数量で示されるデータを読み取り、分析を深めるには、どのような方法があるのか。これらを 1 回目の内容とした。

他方の②の定性的な分析については、明確な定義はない。対象者へのインタビューや観察を通じて理解を目指す方法であったり、量的ではない制度的な枠組みや構造の把握をすることであったりする。2 回目は、事例として区の「避難行動要支援者避難支援」を取り上げ、グループワークでの議論を中心に、量的なものでは把握できない、質的または定性的な分析を学ぶこととした。

このようにカリキュラムを設定したものの、実際には実施内容をフィードバックしながら試行錯誤しながら進めている。今回の政策研究基礎ゼミの結果を受けて、平成 29 年度カリキュラムの再検討を行う予定である。

（３）実施内容

【１日目】平成 28 年 12 月 6 日（火）9 時 00 分～17 時 00 分 厚生会館 3 階会議室

	内容	講師等（敬称略）
9:00 ～ 12:00	講義 定量データの種類と特徴 分析手法と活用方法 定量データの活用事例	吉田 賢一（政策形成アドバイザー）
13:00 ～ 15:50	演習 グループワーク	
16:00 ～ 15:00	発表 発表、質疑応答、講評	吉田 賢一（政策形成アドバイザー）

【２日目】平成 29 年 1 月 30 日（月）9 時 00 分～17 時 00 分 厚生会館 3 階会議室

	内容	講師等（敬称略）
9:00 ～ 12:00	演習 資料精読 グループワーク	
	発表 経過報告	
13:00 ～ 15:20	演習 グループワーク	
	発表 経過報告	
15:20 ～ 15:50	演習 グループワーク	吉田 賢一（政策形成アドバイザー）
	発表 発表、質疑応答、講評	
16:00 ～ 17:00	講義	

【３日目】平成 29 年 3 月 22 日（火）9 時 00 分～17 時 00 分 厚生会館 3 階会議室

	内容	講師等（敬称略）
9:30 ～ 10:00	講義	吉田 賢一（政策形成アドバイザー）
10:00 ～ 12:00	講義 避難行動要支援者支援の取組み 質疑応答	保健福祉部 計画調整課
13:00 ～ 14:00	演習 災害時のシミュレーション	
14:00 ～ 15:30	演習 グループワーク	
15:30 ～ 17:00	発表 発表、質疑応答、講評	吉田 賢一（政策形成アドバイザー）

（４）今後の課題

28 年度は試行的な実施であり、講義は最小限にとどめ全員参加型で、政策研究基礎ゼミのプロトタイプを作り上げていくことを目指した。定量・定性分析を十分に深めるところにまでは至らなかったが、多面的な分析が必要であることが理解できた。

実施後に明らかになった課題としては、定量的な分析と定性的な分析がうまく結びつかず、一貫したまとまりがない内容になってしまったことである。今後、定量的なものと定性的なものを有機的に結びつける方法を見出していきたい。また、定性的分析は、アプローチの方法論が明確でないため、グループワークの議論が迷走しがちであった。次年度以降は、事例の設定やグループワークの課題を工夫することで改善を図りたい。

政策形成能力向上に資する新たな研修プログラムの可能性について

政策形成アドバイザー

吉田 賢一*

はじめに

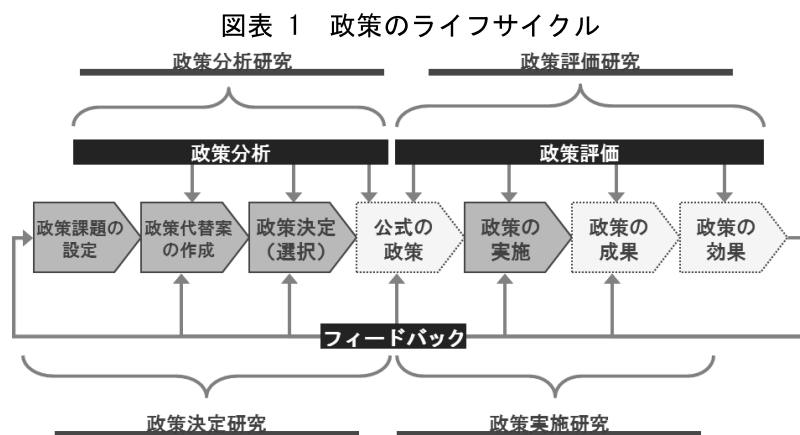
公共政策ゼミナール¹⁾は、政策思考型人材の育成に向けて、せたがや自治政策研究所の発展を担う機能の一部を担ってきた。しかしながら、過去の論考²⁾においても述べたように、地方分権から始まり地方創生、そしてポスト地方創生に向けた新たな戦略的方向性を探り出してくためには、これまで以上に高度で創造的な政策デザインを効率的、効果的に担うことのできる人材の確保が重要となっているといえよう。

そこで、本稿では、改めて政策を分析・評価する視点に立ち戻り、内実のある研修成果を得るためのプログラムのデザインを企図した試論として提示することとする。

1 新たな研修プログラムのデザイン

1-1 帰納的な研修成果の活用

これまでの公共政策ゼミナールは、外形的な政策デザインの概念把握と、プロセスの疑似体験などを通じて得た知見を活用ないし参照することで、個々の実務において何らかの解決案の導出を円滑化することが企図されてきた。すなわち、自ら政策分析、政策決定、政策実施を「研究」し、抽象化された政策形成のライフサイクルの概念をもとに、仮説を検証しながら政策デザインの方向性や考え方を学び、実務へ活かすという、いわば演繹的なトレーニング手法であったといえる。



出典 | 真山（1999）, 図1をもとに筆者作成。

それに対して、新たに政策形成に求められるアプローチ手法に立ち返り、具体的な事実やデータを基にした課題抽出を通じて、背景にある課題状況の構造的把握を行い、その上で解決のための方策をデザインするという、これまで視野に入れつつも実践してこなかった帰納的なアプローチを検討することとした。

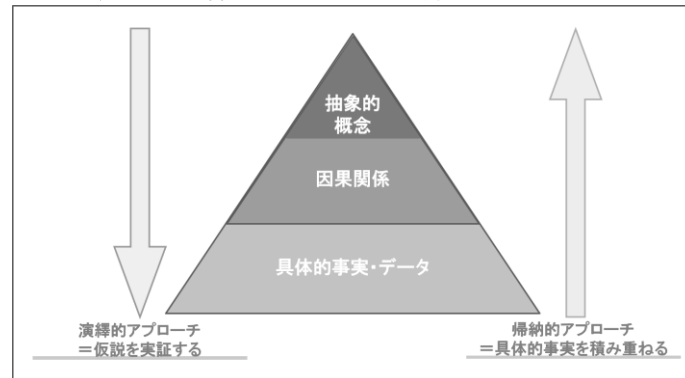
* 株式会社 JTB 総合研究所コンサルティング事業部主席研究員

1) 公共政策ゼミナールは 28 年度より「政策研究基礎ゼミ」として、名実ともに変更して実施している。

2) 吉田（2014）。

そこで、帰納的なアプローチを研修に活かすためには、政策の礎となる事実やデータで構成する情報の分析まで遡及し、それがいかなる構造となっているのかを確認しておくことが必要となる。

図表 2 演繹的アプローチと帰納的アプローチ



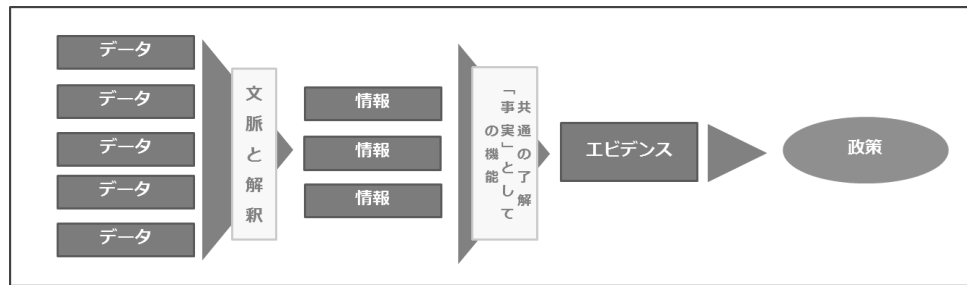
1-2 情報分析の構造

政策立案にあたっては、最初にその背景や課題状況を把握するための情報分析が必要となる。そこで用いられる情報を構成する要素がデータであり、その設計はあらゆる情報の基礎となる。さらに言えば、複数のデータから「必要とする文脈（necessary context）」に応じて抽出されたものが「情報（information）」であり、それが分析、意味づけあるいは解釈をされることで、具体的な政策へとつながることとなるのである。

従って情報分析にとって、データの設計あるいは定義は全ての出発点であり、取り上げた政策領域の文脈の中で、必要とされたものが抽出されデータとして定義されることとなる。そして、当該政策の文脈で整理、定義されたデータは、推理し結論を導出、または行動を意思決定するための「事実（fact）」となる。しかしながら、定義されたデータは事実そのものではなく、すでに「政策形成上の文脈」というフィルターを通してに留意が必要となる。先述のとおり、特定の「文脈」に基づき抽出されたデータが情報となる。「単なる」データと事実との相違は、後者が関係者間（stakeholders）におけるコミュニケーションによって得られる「共通の了解」（common understanding）であるという点にある。その結果、共通に了解するというコミュニケーション上の手続きを経ることによって、定義されたデータは、事実そのものではなく「事実として作用する機能」を果たすことになる。この機能を得ることで初めて、データは情報分析の原資となり得るのである。

ところで、データは一般的にデータベースに蓄積されるが、それを活かすためには、蓄積されたデータを特定の文脈で取り出すこと、「情報取得（information acquisition）」が必要となる。例えば地区別の住民の年齢と居住者数を抽出とした場合、それは災害時の避難誘導の精度を上げるためといった文脈が必要となる。データベースには多岐にわたった種類・種別と膨大な数のデータが蓄積されている。それを全件取り出すこと自体は無意味であり、特定の文脈において意味づけをして特定のデータについて条件設定をして抽出することこそ、情報としての価値があるといえるのである。

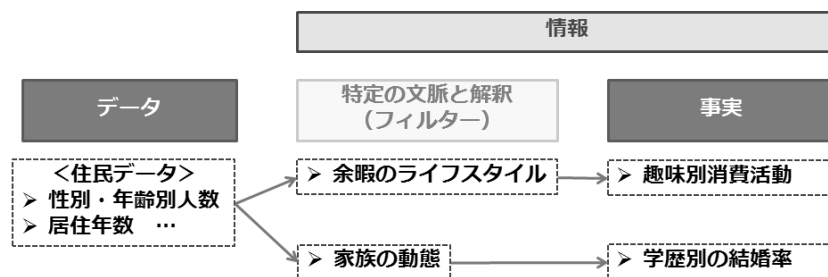
図表 3 政策に至る情報分析の構造



1-3 情報の構造的特性

情報がデータに基づき、データが事実としての機能を持つ以上、情報も事実としての機能を持つことになる³⁾。そこで、「事実」は、特定の文脈において初めて意味を持つ「解釈（interpretation）」の結果であるともいえる。そもそも蓄積されたデータ自体が特定した政策文脈のフィルターを通して整備（データベース化）されている。例えば住民と言っても無数の属性が存在する中で、特定の条件のもとに限られた属性を収集・蓄積している。情報はさらにその中から特定の文脈の視点によって限られた数の属性を抽出する。抽出する情報の枠組みによって、住民の多様な側面が浮かび上がることとなり、特定する政策的意図の文脈によっては、対象となる住民の姿も変動するのである。そこには常に特定の文脈からの「解釈」が関与するため、事実は政策的意図のもと特定の文脈によって多様に変化することとなる。このように「解釈」が重層的に行われていることは、情報が持つ極めて構造的な特徴であるといえるのである。

図表 4 情報の重層性



情報を分析する文脈は常に刻々と変化しており、一つの「事実」に拘泥することには大きなリスクがある。特定の事実に着目しつつも、常に異なる視点から別の事実の可能性に留意する必要がある。その事実の「複合性」に着目することこそが、情報分析にとっては極めて重要となる。多角的に「事実」を検討することで初めて、妥当な意思決定の背景となる課題状況を彫琢することができることとなる。「事実」とは、あくまで情報が持つ、政策形成の方向性を明確にするための「機能」を果たすに過ぎない。そうであるならば、常に政策的文脈を付度しながらも、現時点の状況下で最も適切な「事実」を抽出するための「解釈」をしなければならないのである。

また、データを特定の文脈において扱うことは概して「定量的」となるが、それを特定の文脈で解釈することは「定性的」となる。

³⁾ ここでは「IT、そして人間、社会」の論考を参照している。(http://multiport.cocolog-nifty.com/blog/)

情報分析のこうした複合的な構造が、政策分析をより複雑にさせ、研修において方法論が定まらず、多くの研修生が陥る「迷路」を生み出している遠因ともなっているのである。

2 分析のアプローチ

2-1 分析の視座

多くの場合、情報やデータというと、定量的情報、すなわち数値という記号を想起する。しかし、一般に定性的情報とは数値にはならない文字、画像、音声等によって表されるものもある。そして、この定性的情報が、文脈形成に大きな役割を果たしている。例えば、行政改革の一環で予算を削減しようすると、どのような方針と手法で、どの項目の削減を進めていくのかについて検討しなくてはならない。まずは、どの領域にコストがかかっているのかを正確な数値で把握するための定量的情報が必要となる。しかしながら、効果的な予算削減を実行するためには、数値だけではなく、実際に政策現場に出向き担当者から業務内容をヒアリングしたり、経費削減で成果をあげている他自治体や企業の取り組みをインタビュー調査したり、アンケートによるギャップ調査等で市民からの意見を取り入れたりなど数値ではない定性的情報が重要となることが多い。

2-2 定性的分析

このように情報とその分析の視座には、大きく分けて定性的(qualitative)なものと定量的(quantitative)なものの2つがある⁴⁾。

定性的分析では、評価対象の特性を整理し、比較検討をするものと、評価・分析対象の背景となる制度的要素から構造化して捉えるものがあり、いずれも効果等の定量化は行わないことで共通している。「定性的分析」とは、データの意味づけ、ストーリー化（シナリオ化）を図ることであり、データの持つ社会的意味や背景を検討し、データが語る意義（コンテンツ）を解釈することとなる。

代表的なものとして、環境影響評価等のインパクト分析などがあり、自然環境に及ぼす負のインパクトを測定しようとするもので、福祉や教育の分野等にも応用されている。

インパクト分析は、ベンチマーク手法（課題解決のために、他の優れた成果（ベストプラクティス）を上げた政策を分析）や業績測定法（政策によって達成されるべき成果を単一あるいは複数の目標値で示し、政策の実施後にその目標がどれだけ達成されたかを評価）など多元的な価値を前提として多様な評価尺度を用いるが、成果主義との相関が強いといえる。

さらに、定性的分析では、定量的モデルや複雑な統計処理やモデル分析は行わないため、大きく2つのアプローチが確認できる。

まず、第一にケーススタディやインタビュー等によって、評価・分析対象の特性を整理し、比較検討や因果関係の把握を行う記述型アプローチである。具体的な手法としては、ロジックモデル、フローチャート、アローダイアグラム等の模式図、表等がある。

第二に、評価・分析対象の背後にある制度的要素（法令、条例、計画類、慣例等）を基に、構造化して把握する構造化アプローチである。具体的な手法としては、記述型と基本的に同じである。

⁴⁾ ここでの記述は、総務省行政評価局政策評価官室(2006), p.10.に依拠している。

2-3 定量的分析

定量的分析とは、データの相関関係による位置づけを図ることであり、同一サンプル調査内の属性と調査項目のクロス分析、複数データ別サンプル間の分析により、客観的に把握し分析対象の相対的な位置づけを行うこととなる。

定量的分析では、統計データ・技法、モデルなどを用いて効果等の定量化を行い、プログラムによるシステム分析等で比較検討をする。効果等の数値データを使用して統計処理やモデル分析によって将来予測や現状等の分析を行うこととなる。

アプローチには大きく2つの形態があり、一つが予算編成過程で発展してきたもので、プログラム予算、PPBS (planning-programming-budgeting system)、ゼロベース予算等が代表的で、合理的な予算決定のための政策分析を課題として、システム分析等が用いられている。

もう一つが政策等の効果を把握する費用便益分析であるが、大きく分けて、費用のみを定量的に分析する「コスト分析」、効果の金銭換算を行わず、費用との比較考量をする「費用・効果分析」、そして定量的な効果を金銭に換算して費用との比較考量をする「費用・便益分析」の3つがある⁵⁾。

2-4 定性と定量のバランシング

これまでも述べたとおり、情報分析においては、事実としての機能を得るために、特定の政策的文脈における「解釈」が重要となる。この一連の作業工程こそが、政策立案ないしはデザインのプロセスであり、そこでは定性と定量の分析手法を活用することとなる。

定量的な分析手法は論理的に数学的な根拠を持って確立している。しかしながら、それをどのように用いるのか、結果をどのように現実にはめるかなど、いわば「操作 (manipulation)」は分析者に委ねられる部分が多い。このように主観的側面が多くなるほど、「定量的視座」から取り扱うデータの収集にも過誤が生じるリスクが生じることは否めない。⁶⁾

そこで、分析者の深い洞察力に根ざした質の高い「仮説 (hypothesis)」と、得られた結果に対する多面的な「説明 (explanation)」が必須となるため、「定性的な視座」が必要となるのである。

また、分析者が単独の場合には偏りが発生するリスクを回避するため、複数名での取組みが重要となるのである。

⁵⁾ 定量的分析をする上では、データの整備状況が重要となる。

最近では、共通：総務省、内閣府等、政策分野別：経済産業省、国土交通省、厚生労働省、環境省、社会保障・人口問題研究所等、目的別：個別調査の結果、地域経済分析 RESAS 等の各種統計データが充実しており、使い勝手も年々向上している。

これにともない官民で有する膨大な量のデータ（ビッグデータ）へのアクセスも容易化しており、データの Volume（量）、データの Velocity（更新頻度）、データの Variety（種類）が増えたことを背景として、センサーデバイスの発達、廉価化、認識技術発達、デバイスの多様化と個人化によるリアルタイムでミクロなデータの積み上げが可能となっている。

⁶⁾ 例えば重回帰分析に起こり得るトラップとしては、政策の成果に対して、「要素が少なすぎる」「要素が多すぎる」「強い相関がある」（多重共線性）「成果が絞れていない」「構造的な問題（見せかけの相関）：因果関係と相関関係の混在」「要素間で時間差がありすぎる（遠因がある）」「複数のつながりの構造が混ざっている（要素間で相関がある）」「特殊な要因が影響している（偶発事象など）」「データの問題（成果をデータにできない：出現率が低い）」「データの精度が低い」といったことが挙げられる。

（出典 | マーケのネタ帖 HP <http://xica.net/magellan/marketing-idea/>）

図表 5 政策立案における分析視座

政策立案のステージ	定量的視座	定性的視座
(1)キーワードの洗い出しによる新たな行政課題の抽出・テーマ設定 ・ キーワードによる課題のカテゴリー化、カテゴリー間の相関関係の検討		○記述
(2)テーマに関する課題背景の分析	○	○構造
(3)課題抽出のために収集したデータの整理・分析:文献リサーチ(資料・ネット検索)		○構造
(4)課題解決へ向けたアプローチ手法の決定・確認	○	○記述・構造
(5)課題発生の仮説(メカニズム)の設定 ・ 理論・モデル ・ 事例研究(ケーススタディ) ・ 実務経験 ・ インタビュー ・ 因果関係の明示(従属変数、独立変数、相関関係) ・ 数値による指標(KPIなど)	○ ○ ○	○構造 ○記述 ○記述 ○記述 ○記述
(6)仮説に基づく検証作業 ・ 比較検討(差異法、一致法) ・ 統計的検証(ヒストグラム、散布図、クロス集計、重回帰分析・推計モデル) ・ 事例研究(ケーススタディ)	○	○記述 ○記述
(7)政策課題の構造化(モデル化):数式、図表、言葉などで政策課題を記述する		○構造
(8)課題解決へ向けての具体案の提示(将来予測、政策効果の評価)	○	○記述

3 Evidence-based policymaking (EBPM) の思考

情報を政策立案のベースとするためには、ただ事実として取り揃えるだけでは政策としてデザインすることはできない。さらにそれを「エビデンス (evidence)」として位置づけることが必要となるのである。先に述べたとおり、情報を「事実」として機能をさせるために、「解釈」を加えることで、さらに意思決定の背景や課題状況を規定するための「根拠」化を図ることが重要となるのである。

このように、政策立案をエビデンスに基づいて行う取組みを Evidence-based policymaking (EBPM) という。

一方で EBPM には留意しなければならない「教義」がある。⁷⁾

現実的には、エビデンスに基づいて政策を導出するまでにギャップが生じる蓋然性が高い。しかしながら、それを客観的かつ包括的に関連するエビデンスに基づいたコンセンサスを科学的に形成することが可能であること、政策形成過程が一定の少数のアクターが持つ権力に集約されていること、科学的エビデンスが政策立案者にとって唯一の知識源であること、政策立案者は科学者と同様の手法でエビデンスを理解すること、そして政策立案者はエビデンスを政策課題と整合が取れた解決案に転換

⁷⁾ 「エビデンスは例え実在しても何も語らない」(エビデンスのインパクトは簡単には発現しない)、「エビデンス」への需要は供給とマッチしない」(研究者が対象とするエビデンスはその範囲は狭く測定が可能であるが、実際はより複雑である)、「エビデンスの役割がしばしば不明確な場合、複雑な政策形成システムの中で政策形成者は選択を行う」(政策立案の現場では特定の使い勝手のよいエビデンスを活用し、政策形成者の聞き手を確保するために研究者は広範なアクターや数多くの知識と競合している)(Paul Cairney (2016) , p.41.)

するための動機と機会を持っていることなどをもって、その政策的ギャップを最小化することができるのである。それこそが先に述べたステークホルダー間のコミュニケーションを通じた「共通の了解」によって、「事実」が得られ、それが「エビデンス」として固着化することを意味しているといえるのである。

3-2 データ≠エビデンス

換言すれば、エビデンスとは「政策の効果（effect）を因果関係として示したデータの分析結果」であり、数字という表出やデータ分析の提示をもって、そのままエビデンスになるのではないことに留意が必要である。そのエビデンスには、定量的に得られるもの、定性的に得られるもの、記述的に得られるもの、確立された理論や体系的な分析で得られる既存のもの、そして実験で得られるものなどがある。

エビデンスとは広義には、政策が成果（outcome）へ影響を及ぼした因果関係であって、この因果関係を示すことのできるデータ分析（その結果の事実としての解釈が狭義のエビデンス）が求められるのである⁸⁾。

そこで、政策インパクトを把握する手法としては、Australian Government Productivity Commission（1999）によれば、自然、あるいはそれに準じた実験、差分分析、回帰分析、マッチングアプローチ、計量経済学モデルの技術、RCT（Randomized Comparative Trial；ランダム化比較試験）があるとされている。中でも、政策効果を正しく測定する方法が、現在、RCT とするのが一般的である。

先進国に比べて日本はデータ提供の面では立ち遅れているが、欧米ではデータセキュリティを守りつつ分析者へ提供する仕組みが整っているため、こうした手法が実用化されているのである。

RCT の特徴としては、ランダム・グルーピングによって、ターゲットとする要因以外の他の要因によって、比較する2つのグループの結果が異なった可能性は科学的に排除されることとなり、すなわち全ての他の要因は2つのグループで統計的に等しくなることにある。しかしながら、RCT（ランダム化比較試験）は万能ではなく、教育、環境、就労支援、産業助成等では有効であるが、それ以外の政策領域に通用するとは限らないというデメリットがあることにも留意が必要である⁹⁾。

また、エビデンスを政策で活用するためには、専門的技量が必要となるため、統計分野を中心としたアカデミアの領域との連携が必要不可欠となることも看過できない。

4 定性と定量を活用したエビデンスの形成による新たな研修モデルのデザイン

4-1 既往の分析結果

吉田（2016）において、「問題状況における課題を正しく抽出し客観化して把握するためのメタ認知力」の必要性を指摘した。それこそが政策形成能力向上のキーとなる要素であり、このメタ認知力を研ぎ澄ますことで、より広い視野、俯瞰的な視点から問題状況を見つめることが可能となり、課題を適切に把握することができると考えられるのである。このメタ認知力を発揮するためには、幅広い文脈から物事を見つめつつ、解決の具体案を探索するメカニズムが必須となるのであり、そのメカニズムとして「ネットワークガバナンス」の概念がポイントとなる。ネットワークガバナンスは、自身もアクターの一部であると位置づけ、政策を解決するためのネットワークを争点ごとに形成して、自律・分散・協調のスキルを活用し、そのために必要となる地域のアクターと地域の経営資源とを適切

⁸⁾ ここでの記述は、伊藤公一朗（2016）を参照している。

⁹⁾ 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング（2016）,p.5

にマネジメントすることがポイントとなる。

こうしたネットワークガバナンスを有効に機能させるために政策課題の現場に臨み、ネットワークを設計、形成して適切に管理をしていくための実践的トレーニングを通じて、政策マスターの暗黙知を獲得する OJE を指向したアクティブ・ラーニング型の研修へと発展させていくことが、もっとも現実的な道程となると考えられるのである。

アクティブ・ラーニング型の研修を行うためには、能動的に研修に取り組める環境条件が必要であり、そのためには、帰納的なアプローチにより、自身に身近な素材から政策形成の要諦に辿り着くプロセスが重要となってくるといえよう。

そこで、これまで述べてきたように、政策を裏づけるエビデンス、それを構成する情報をデータ単位まで分解し、その構造を理解した上で、定性と定量の2つの分析手法を、政策分野や対象の規模、性質等によって、また、政策設計の段階によって、その組み合わせの釣合い（balancing）を、都度、調整する工夫が必要となる。

その上で、29年度以降の研修プログラムの設計にあたっては、次に記したようなポイントを踏まえておくことが重要となる。

4-2 適切な素材の確保

そこで研修にあたってより適切な素材の確保を検討することとする。

まず、第一に取り上げる素材の比較考量の容易さである。

研修の素材とする政策テーマは議論が多岐にわたる総合的なものではなく、むしろ個別的具体的なレベルのものを中心に、類似の政策を分析するにあたり、比較検討しやすい特徴を備えたものを予め吟味しておく必要がある。

その上で、関連する定量的データが一定のボリュームで存在することが必要となる。

定量データが存在することで、事実を客観的に把握し説明することが可能となることはいうまでもなく、類似政策との比較検討にあたって、その作業を容易化することとなる。

また、アンケートの自由回答、インタビュー結果を含めて、関係者からの定性的な情報収集が、容易であることも重要となる。

そうした定性的情報を分析することによって、あるものは創発的に働いて新しいアイデアを生み、あるものは参考となってそのまま流用されることとなる。こうして新たな政策の文脈が形成され、ひとたび文脈が形成されると、意味づけの構造が変わり、これまで重要とみなされていなかった情報が重要と考えられるようになったりすることがあり得る。その新たな文脈に応じて政策形成のプロセスが浮き彫りとなり、それに対応して、情報が定義されていくのである。従って、いかにビックデータ化し分析技術を高度化したとしても、情報システムからアウトプットされるような定量的情報は全容において一部を占めるものに過ぎないのであって、むしろ、政策立案を担う担当者は自身の足で歩き回り、関係者とのコミュニケーション密度を高めつつ、政策文脈の把握に資するよう、情報収集のアンテナを張って多くの定性的情報を把握しなければならないのである。

4-3 テキスト製作の必要性

これまでの公共政策ゼミナールでは事前課題の学習は研修生各自が自前で取り組んでいたが、共通した一定レベルの理解を促進するためには、何らかのテキストによる学習が必要となる。

そこで定量的アプローチについては、必須となる統計処理技法の基本を学べる基礎知識と取りまと

め、その技術を活用した平易な分析を学習するドリル形式のコンテンツの作成が重要となる。

また、定性的なアプローチについては、物事の構造化を図る演習やインタビューの仕方などノウハウを取りまとめておくことが求められる。

これらを一定のコンテンツとして整理しテキストとして取りまとめておくことで、研修の効率を高めていくこととする。

4-4 実践上留意すべき事項～29 年度への展望

その上で、29 年度の政策研究基礎ゼミの実施にあたっては、以下の点に留意した取組みを展望していくこととする。

① 複数のチーミング

政策の基礎を成す情報解釈の精度を上げていくためには、複数のメンバーで検討を行うことは必須となる。最低 3 名～5 名程度の構成が望ましい。

② 2 か月～3 か月の中期的なスパンでの取組み

過年度においては 1 日～半年といった範囲で研修が行われたが、敢えて 2～3 か月の「中期的」なスパンで、集中力を絶やさず、またある程度のまとまった研究や検討、議論の時間の確保を試みる必要があるといえる。なお、チームの結束力を高めるためには、オフサイトミーティング等の業務時間外の活動などアドホックな要素が必要となることにも留意したい。

③ 政策案提示が目的ではなく対象の課題状況をいかに精密に彫琢するか、OJE を指向した取組み

これまでの研修に共通していたのは、簡易であったとしても政策立案を行うための提言書に取りまとめることが目的であった。しかしながら、限られた時間での作業には些か無理があり、政策立案の外形や触りは学べても、技法として体得できたとは言い難い。

そして最後に、政策立案ではなく、政策が生まれる課題状況を構造化して把握するセンスを身に着け、その過程で定量的手法と定性的手法を使い分け、あるいは組み合わせる技能の必要性を理解することが極めて重要であり、これこそが研修目的となるものであることを指摘したい。

たった数か月の、しかも限られた勤務時間内での研修では政策を立案することではなく、そのために必要となる手法を情報分析の観点から学び、その上でそれらを実務の面において活かしつつ、最終的には帰納的な流れで政策デザインの理念型に行きつくという、新しいトレーニングのスタイルで、研修と実務の段差を少なくできるような工夫を施すことを企図するべきである。

また、可能な限り、実際の政策現場で使われる素材を取り上げ、「臨場感」を醸成するとともに、OJE を指向して、OB など実務経験者、「政策マスター」からの指導を受けることのできるパートを整えることも重要である。

このようなポイントを踏まえつつ、29 年度は新たな公共政策ゼミナール、「政策研究基礎ゼミナール」のプロトタイプデザインの取組みを、研究所の諸君と共に鋭意進めていくこととしたい。

以上

[文献]

- 伊藤公一朗, 2016, 「政策の効果をどう測定するか? 海外における「エビデンスに基づく政策」の最新動向」, 1, October 2016, シカゴ大学公共政策大学院ハリススクール.
- 総務省行政評価局政策評価官室, 2006, 「諸外国における政策効果等の定量的把握の方法等に関する調査研究結果報告書」.
- 真山達志, 1999, 「公共政策研究の一つの捉え方 ―主として行政学の立場から―」, pp.14-15, 『日本公共政策学会 1999 セッション 5』, pp.1-19 所収.
- 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング, 2016, 「エビデンスで変わる政策形成～イギリスにおける「エビデンスに基づく政策」の動向、ランダム化比較試験による実証、及び日本への示唆～」.
- 吉田賢一, 2014, 「自治体経営における政策指向型人材の育成に関する研究～職員研修における公共政策ゼミナールのインプリケーション～」, pp.133-149, 『せたがや自治政策』 Vol7 所収.
- Paul Cairney, 2016, “The role of evidence in theories of the policy process ” in “ The politics of evidence-based policy making,” Macmillan Publishers.
- Australian Government Productivity Commission , 1999, “2 Methodological principles” in “Strengthening Evidence-based Policy in the Australian Federation, Roundtable Proceedings, Canberra, 17-18 August 2009, Volume 2: Background Paper,” pp.9-46.

5 政策研究紹介

「エビデンスで変わる政策形成」(三菱UFJリサーチ&コンサルティング)

世田谷区においては人口増加が未だ継続しているとはいえ、人口減少が全国的規模で進行するなか、少子化に伴う若年世代人口の縮小により、世田谷区でもいずれは生産年齢人口比率の低下と高齢化の影響を受け、厳しい行政運営にさらされる可能性を想定した戦略的対応が必要となる。

国においては、住民サービスのあり方の改革や制度全体としての見直し等を行い、データやデータ分析を活用したエビデンス¹⁾に基づくPDCAサイクルを徹底する考え方が示されている。

区においても、限られた財源をいかに有効活用し、将来にわたり区民生活に安心・安全を提供できるかについて考えるにあたっては、政策実施の根拠の明確化や検証結果を活用した客観的な政策の有効性の判断に基づき、課題解決に最も効果的な政策・施策を創出することが必要となる。

このことに関して参考になると思われる研究レポートについて、その概要を紹介する。

- 構成： 1. 「エビデンスに基づく政策」に関するエビデンス(経済産業研究所 森川正之)²⁾
2. 政策研究レポート「エビデンスで変わる政策形成」(三菱UFJリサーチ&コンサルティング)
3)
3. 政策研究レポートを読んで

1. 「エビデンスに基づく政策」に関するエビデンス(経済産業研究所 森川正之)

先進諸国で具体的に取組まれている「エビデンスに基づく政策形成」が、わが国ではどのような状況であるのかについて、概略以下の分析が示されている。

- ・「エビデンスに基づく政策形成」は、OECD、世界銀行を始め国際機関が積極的に推進し、先進諸国では具体的取組み(医療、社会保障、労働政策、教育など多岐にわたる)が活発に行われている。
- ・経済産業省でも、新規施策の要求に際して統計データや研究成果などの実証的根拠を条件とする方針を採るようである。限られた政策資源の効果的な利用という意味で歓迎すべき動き。
- ・欧州の代表的なシンクタンク IZA は、労働経済分野の学術的な政策研究の成果を実務者向けに紹介するウェブサイトを設け、書籍も刊行している。非正規雇用、男女格差、育児支援、ワークライフバランス、外国人労働者、企業内教育訓練など、日本でも政策的関心の高いイシューに関する質の高い研究成果がわかりやすく記述されている。
- ・エビデンスに基づく政策形成を進めるためには、そもそも日本の政策現場でそれがどう意識され、実際にどの程度行われているか、何がそれを阻害しているかといったエビデンスを前提に考える必要がある。
- ・エビデンスに基づく政策形成について、官庁の政策実務者および政策研究者を対象に、その必要性、政策現場での意識、実行状況の評価、阻害する要因を探る調査を実施した。
- ・実務者、研究者とも必要性には極めて肯定的であるが、実際の政策形成において意識されている程

¹⁾ 証拠、根拠、検証結果。医学では、その治療法が選択されることの科学的根拠、臨床的裏づけ。

²⁾ http://www.rieti.go.jp/jp/columns/a01_0447.html (2017. 1. 25 アクセス)

³⁾ http://www.murc.jp/thinktank/rc/politics/politics_detail/seiken_160212 (2017. 1. 25 アクセス)

度についての評価はやや低く、現実にもそうした政策形成が行われているという見方はさらに低い傾向にある。

- ・政策現場では、集計レベルの統計データ、企業からのヒアリング、海外の事例などは政策の必要性や改廃の傍証として多用される傾向がある。一方、研究者は、政策効果について考える際、単純な相関関係ではなく因果関係はどうか、効果の定量的な大きさなど精緻な実証分析を志向する傾向がある。自然実験を用いた因果関係の推計や、最近ではランダム化比較試験を用いた政策評価が重視されるようになっている。
- ・実際の政策形成に求められるエビデンスの量や質は、上位の意思決定者や査定者のスキル水準にも依存する。個別事例や相関関係を示されれば可とするか、それ以上のエビデンスを求めるかといった点である。
- ・エビデンスに基づく政策形成を妨げる要因について、実務者は、政策がエビデンスと関係なく政治的に決まる、統計データの解析や研究を理解するスキルが職員に不足している、そのような慣行や組織風土がないという回答が多い。
- ・研究者は、実務者について、統計データの解析や研究を理解するスキルが不足している、日常業務が忙しく時間がないという回答が多い。
- ・政策立案や事後評価の仕組みを進化させていくとともに、官公庁スタッフが学術的な研究を活用するスキルを向上させる必要がある。同時に、現実の政策に対する研究者の関心を高め、政策現場で実際に使える研究成果を蓄積し、理解しやすい形で発信していくことが重要。
- ・エビデンスの重要性については実務者・研究者いずれも強く同意しているが、具体的内容については理解の差がありうる。そこをどうブリッジしていくかが政策シンクタンクに求められる重要な役割である。

2. 政策研究レポート「エビデンスで変わる政策形成」（三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング）

エビデンスに基づく政策形成について、イギリスの取組みを中心にまとめた政策研究レポート「エビデンスで変わる政策形成」の概略を紹介する。

[概要]

- ・政策目的を達成するための効果的な施策を科学的根拠に基づいて意思決定する「エビデンスに基づく政策」は、欧米先進国で導入が進んでいるが、日本では実践例は僅少である。
- ・「施策の効果把握のためのエビデンス」に関して、実証的な手法を活用すれば施策の効果をより正確に測定できる(ランダム化比較実験が近年注目されている)が、日本では医学研究領域以外での普及が遅れている。
- ・本稿では、ランダム化比較試験等の実証的手法を社会政策分野に幅広く適用し、エビデンスに基づく政策を国家的に推進しているイギリスへの現地調査、及び文献調査の結果を取りまとめた。
- ・イギリスの政策立案では「何が有効か」が重視されている。行動経済学の理論や知見を活用し、小規模かつ財政効果の大きな施策を取り上げて、施策効果の向上と政府支出の効率化を実証的に達成し、実証的手法によるエビデンスの形成を政府が推奨している。
- ・現場の主体がエビデンスの活用ができるよう、ここ数年間で多くの中間支援組織が立ち上がった。エビデンスの形成・伝達・適用の3段階すべてを担う官民出資の組織（What Works Centre）では、政策に関わる広範なステークホルダーが関わり、相互に協働を促す工夫が実装されている。

- ・ 20 年以上前から研究者を中心に下地が作られ、ここ数年でエビデンスに基づく政策を社会実装するためのエコシステム(各主体間の有機的な結びつき)が急速に強化されたイギリスから得られる示唆は多い。日本でも、世界的潮流をとらえるべき時機にある。

(1) はじめに

[背景]

- ・ 人口減少、財政の逼迫、将来の不確実性の高まりなどを受け、社会的な課題を迅速に把握し、効果的な施策を特定し、円滑に実行する必要性が高まっている。しかし、多くの政策の現場では課題の把握はある程度進んでいるものの、効果的な施策の特定にまでは至らず、手探りで対策を講じたり、諸外国、他自治体の取組を参考にしながら施策を検討したりしているケースが大半である。他事例は、その国、地域の文脈の中で効果を上げたもので、同じような効果が発揮されるとは限らない(外的妥当性の欠如)。手探りの検討の中では無駄な政策や非効率な政策が推進されている可能性も否定できない。
- ・ ある政策目的を達成するためにより効果的な施策は何か、その政策の社会的なインパクトはどの程度なのかといったエビデンスを把握し、科学的で客観的な判断材料を持っておくことが、非常に重要な課題となってきた。

[エビデンスとは]

- ・ 現状把握のためのエビデンス
社会的課題の規模や現状の施策の状況などが該当する。課題の量的な影響度や社会的な重要性を把握するために重要である。
- ・ 政策効果把握のためのエビデンス
社会課題を解決するためには政策的な対応を図ることになるが、政策効果の一連の流れを捉えたもので、インプット(予算・人員)→アクティビティ(具体的活動・事業)→アウトプット(参加者等直接的な産出物)→アウトカム(活動に基づく成果)→インパクト(施策によって生じた最終的な変化)という形で整理される。
- ・ 「政策効果把握のためのエビデンス」の質
政策効果を正確に把握するには、施策によってアウトプット、アウトカムがどの程度変化するのかという因果関係の特定が欠かせない。因果関係分析には様々なバイアスが入り込みやすく、因果関係を特定した上で施策効果を抽出することは簡単ではない。
- ・ 因果関係分析における手法の違いによるエビデンスの質の高さと具体例を整理すると、
レベル 4 : 検討委員会による討議、パブリックコメント(専門家や実務家の意見)因果関係考察上重要な示唆を与えるが、客観的エビデンスによらず質は低い。
レベル 3 : 前後比較、ベンチマーキング(比較試験、相関研究、記述研究)定量的分析や比較分析を伴い、一定の客観性をもつが因果関係にまつわるバイアスを回避できていない。
レベル 2b : 回帰分析、コーホート研究(少なくとも 1 つの非実験的研究)
レベル 3、2b とも定量的分析や比較分析を伴い、一定の客観性をもつが因果関係にまつわるバイアスを回避できていない。
レベル 2a : 自然実験、差の差推定、回帰分断デザイン、操作変数法(少なくとも 1 つの準実験)
質の高い準実験的手法を用いた分析は、エビデンスとしての質が高い。

レベル 1b：フィールド実験（少なくとも 1 つの RCT(ランダム化比較試験)）

因果関係を特定するために非常に有用な手法であるが、あくまで研究が行われた地域・個人の効果で、他には当てはまらない危険性もある。

レベル 1a：複数の RCT の系統的レビュー（RCT のメタアナリシス、系統的レビュー）

個別の研究の成果を整理・統合し、エビデンスの全体像を明らかにする手法で、そこから得られる知見はエビデンスとして最も質が高い。

- ・ RCT は、施策の因果関係を明らかにする上で有効な分析手法だが、RCT に適した施策とそうではない施策が存在する。インプット・アクティビティからアウトプット・アウトカムへの因果関係が不明な場合、RCT を行う必要性が高い。
- ・ 医療・健康については必要性が高く、現実にも活用が進んでいる分野である。教育プログラムは施策がアウトカムに及ぼす効果は複雑で RCT の必要性が高く、倫理面、公平性の観点をクリアできれば活用しやすい。産業振興は活用があまり進んでいない分野だが、効果測定の必要性が高く、今後の活用が期待される。環境政策、就労支援、税・保険料等の滞納予防など自治体レベルの施策の多くは適しているといえる。

[日本における現状]

エビデンスに基づく政策は萌芽期で、医学研究領域以外の政策分野での取り組みは少なく、実証的な研究の蓄積は進んでいない。

数少ない例外が、エネルギー分野で行われた実証研究（Ito et al.）は RCT を用いて、金銭的なインセンティブと非金銭的な働きかけのそれぞれが電力消費にどのような影響を与えるかを検証(約 700 世帯について①金銭的インセンティブに働きかけるグループ、②モラルに働きかけるグループ、③何もしないグループにランダムに割り当てた上で効果を検証)している。

[エビデンスに基づく政策が進んでいない理由]

- ・ 政策評価システムの弱さとエビデンスの必要性の低さである。政策形成において、効果的な施策を実施する必要性に迫られていなければエビデンスは特段必要なく、結果として RCT などを用いた効果測定の必要性も少なくなる。背景には、政策形成における PDCA が定着していないことも指摘できる。
- ・ 政策形成の現場や行政で RCT がほとんど認知されていない。単純な before/after 分析や他地域等での事例をそのまま転用すれば成果が挙げられると誤解されているケースも少なくなく、実証やランダム化の必要性についても十分な理解が進んでいるとはいえない。
- ・ RCT を用いて政策効果を測定する場合、施策の対象となる群と対象とならない群に分ける必要があるが、一部の層のみが施策の効果を享受することに対する反発が生まれやすい。「実験」という言葉そのものに対する抵抗感も強い。
- ・ 行政が予算をあげるものは確実なものでなければならないという暗黙の前提があるため、事前に効果の有無が明確でない RCT のような実証的手法には難色を示しやすい。特に、時間や費用といったコストが発生する場合、説明責任も生じるため新たな一歩を踏み出しにくい。

(2) イギリスにおいてエビデンスに基づく政策が進められてきた背景

世界的には RCT 等で得られた質の高いエビデンスを政策形成に活用する取組が普及しつつある。特

にアメリカとイギリスでは、政府や民間財団の資金支援を得た研究者たちによって社会政策分野での RCT が 20 年以上も前から政策の現場で行われた結果、EBP がシステムとして定着している。

[労働党ブレア政権]

- ・ 内閣府内に社会的排除対策室を設置し、予防的アプローチとセーフティネット構築の両面から雇用、教育、医療、福祉といった多面的な政策を実施して解決を図ることとする政策が進められた。
- ・ 広範な政策領域に及ぶ社会的要請に対し、研究者たちは、政策決定者をはじめ関係者に「何が有効か」(what works)を示す良質のエビデンスをうまく活用してもらう方法論を模索。キャンベル共同計画(1999 年発足)は、社会政策分野の中でも教育、刑事司法、社会福祉の各分野における比較試験を統合して系統的レビューを作成し、研究の進捗によって新たなエビデンスが創出されるたびに系統的レビューが更新される世界的な取り組みである。
- ・ 政府白書(1999 年)の中で、政策立案は単に短期的な要求だけに対応するのではなく、アウトカムの改善に寄与するようエビデンスを活用して前向き(予防的)な政策も進めることに言及。前年に実施された総合的財政レビューにより、教育分野と医療分野では公共的支出増を伴う追加的投資の重要性が特に高いとされた。
- ・ 財務省は主に中央政府の政策形成や資源分配における効率性の向上を促すことを目的に、政策の事前評価や事後評価に関するガイドブック「The Green Book」を公表した(2003 年)。政策を評価する際には広範な社会的費用や便益を考慮すること、アウトカム志向で政策を立案すること、そのために政策目標を明確にすることなどを求めている。効果が十分に期待できない政策への資金配分を減らした上で、より効果が期待できる政策には厚く配分するという「選択と集中」の意向を具現化した。
- ・ 財務省は「The Magenta Book」も公表した(2003 年)。中央政府における評価の考え方や手法を、特に事後評価に焦点を絞って詳細に記載したガイドブックで、The Green Book の補完的位置づけとされている。
- ・ 評価の実施により、何が有効か(what works)の特定、課題や成功例の把握、意図しなかった効果や予想外の結果の判別、費用対便益(Value for Money)の提示によって、将来の政策形成において評価結果が効果的に機能することを企図している。特に、政策のインパクトの評価のためには対照群を設定する必要があること、評価方法としては実証的手法を優先的に考慮すべきであること、その中でも RCT が政策のインパクトを測定できる最も強力な手法であることが言及されている。
- ・ The Green Book、The Magenta Book いずれにおいても論拠、目標、事前評価、モニタリング、事後評価、フィードバックのサイクル(ROAMEF サイクル)が理論的背景とされる。
- ・ 計画段階から実行、評価、フィードバックまでが一連のものとされており、事前評価や事後評価の結果として得られるエビデンスを政策体系の理論構築に活用することが示されている。評価を通じたエビデンスの形成は、政策の計画段階から検討すべきとの含意がある。
- ・ 内閣府に設置された戦略ユニットから、過去に実施された各省庁における実証に関する調査結果とそこから得られた勧告をまとめたレポートが公表された(2003 年)。

① 実証の役割

- ・ 新たな政策や行政メカニズムの全面導入は、可能な限り実証結果を踏まえるべき。
- ・ 実証や政策実験には時間や資源の投入が必要であり、政治的リスクを伴うが、防ぎ得たはずの不備や不具合を新たな政策に組み込んでしまうという、より大きなリスクと比べて検討す

べき。

- ・ 小規模かつ実験的に実証を行うことの利点は、ともすれば実施の費用が膨大でリスクが大きな政策について、イノベーションを促進できる。

② 実証の要点

- ・ 実証の方法論や結果公表においては、政策に最も近い官僚が自ら距離を置き、実証に対して「よいニュース」を要求する圧力がかからないようにすべき。
- ・ 早期の段階で内外の専門家からのアドバイスを得て、適切な資源の投入を図り、実証の方法論に万全を期すべき。未熟な方法論による実証は、何もしないよりも悪い。
- ・ 厳密な実証事業はときに時間を要するが、政策決定前に現実的に確保できる時間や資源の投入には限りがあり、多くの大臣が政策を急ぎがちであることから、逐次の経過報告を行うことが肝要。

[保守党キャメロン政権]

- ・ 公共サービス改革の一環で、サービス提供主体(非営利団体、社会的企業等)が成果を挙げる手段を自由に提案し、公共サービスにおけるイノベーションを促すことを目的とする成果報酬型方式(Payment by Results)の採用が進んだ。
- ・ 「大きな社会の構築」実現の具体的施策の1つとして Big Society Capital を設置し、ソーシャルセクターの活動に対してアウトカム志向の資金を提供。
- ・ 資金提供者のアウトカム志向が強くなった結果、ソーシャルセクターや地方自治体も中央政府と同様に、何が効果的な活動か(what works)がより重視されるようになり、エビデンスの活用(Evidence-Based Practice)が大きく進展した。
- ・ ソーシャルセクターや地方自治体ではエビデンスの重要性を実感しながらも、各団体や各地方自治体が個々にエビデンスを創出し、整理・活用することは現実的には難しい。エビデンスの利用者がどのエビデンスを活用すればよいか、どういった方法で活用すればよいかに配慮した、より実用的な形のエビデンスが必要とされている。
- ・ ソーシャルセクターや地方自治体等のサービス提供に携わる現場レベルと政府や民間財団等の資金提供者レベルとの間に立って活動する、いわゆる中間支援組織層が充実したことが、イギリスのEBPのエコシステム(各主体間の有機的な結びつき)をより豊かなものとし、エビデンスに基づく政策形成の実現に大きく寄与している。

[地方自治体]

- ・ 国の緊縮財政方針により厳しい状況に陥り、地方自治体では財務の見直しが急務である。既存のエビデンスの活用により効果的な施策を選択的に行うことへの期待も強いが、政策決定にエビデンスを用いるという考え方は主流とはなっていない。特にエビデンスレベルの高い RCT を実践することについては実務上の難しさを指摘する声もある。エビデンスの利用が進んでいる地方自治体においても、短期間で効果に関するエビデンスを得てからスケールアップするアプローチが増えているという。
- ・ 効果のある施策を取り入れたい地方自治体が、「過去の調査で効果があるとされた施策は現在も効果があるのか」「そのエビデンスは自分の地域に活用できるのか」といったことを個々に情報収集・判断することは一般には難しい。このようなニーズをもつ地方自治体の施策担当者と大学の研究者

をマッチングさせることを目的に Solace(自治体幹部クラスのネットワーク)のプロジェクト「ナレッジ・ナビゲーター」は開始され、研究者と地方自治体のニーズのマッチングを行うためのウェブサイト構築が進められている。

- ・ 政府の経済社会研究員会では、大学研究者による行政と連携した調査に対するファンドを設け、3,000 ポンドを上限としたネットワーク形成支援プロジェクトや、2 万ポンドを上限とした共同プロジェクトへの支援を行っており、大学側への連携のインセンティブを設けている。このようなファンドにより、ナレッジ・ナビゲーターの活用もさらに進むことが期待される。

[イギリスにおける EBP の推進力]

- ・ イギリスでは EBP が進展しているが、必ずしも単一の主体やきっかけがもたらしたものではない。第一に、EBP に関するエコシステム(各主体間の有機的な結びつき)の厚みである。2000 年にはキャンベル共同計画がスタートし、社会科学や政策の分野でもエビデンス活用の重要性の認識が普及してきた。また、政府もアウトカム志向の政策形成を目指すなど、各分野での地道な取組が EBP の活用に関するエコシステムを形成してきた。
- ・ 第二に、緊縮財政の影響である。歳出削減を行うためには、どの分野のどの施策の予算を削り、どの予算を残すかを選択する必要がある、個々の政策の効率性や効果に対して厳しい視線が注がれるようになり、エビデンスの活用が重視されるようになった。
- ・ 第三に、ソーシャルセクターの環境変化も指摘できる。ソーシャルセクターの個々の事業にどのような効果が期待できるのか、それがもたらす社会的インパクトがどの程度なのかといった視点が重視されるようになってきている。

(3) 提言

- ・ 日本でも政策評価の重要性が唱えられるようになって久しく、2002 年の政策評価法の施行以来、数々の改善・努力が積み重ねられてきた。しかし、政策の因果関係に関するエビデンスの蓄積やアウトカム志向の評価など、意図されたとおりの PDCA が有効に機能しているとは言い難い。政策形成において「何が有効か」をより重視するようになれば、選択と集中のような高度な政策形成も自ずと実現できるだろう。
- ・ 日本で EBP の有用性を広めていく場合も、小規模で実施しやすいプロジェクトから着手することが重要であり、短期間サイクルでの検証方法の普及が望まれる。
- ・ 日本では、EBP や RCT の重要性、必要性に対する認知度はまだまだ低い。RCT を実施したり、RCT の内容を理解したりするためには、一定程度の統計学的なスキルが求められるため、自治体やソーシャルセクターの各団体にとってはハードルの高いものとなっている。自治体やソーシャルセクターにおける導入を進めるためには、現場の実務者が活用しやすいガイドライン、マニュアルを作成することが有益な方法である。マニュアルを作成しただけでは実務で活用されない可能性が高いことから、現場を支えるための中間支援の枠組みやセミナー等を通じた普及啓発の取組も欠かせない。
- ・ エビデンスを政策に活かすためには、それを蓄積・収集・整理することが不可欠となる。イギリスの WWC は、①RCT による一次研究を支援し(蓄積)、②系統的レビューによってエビデンスを収集・整理し、③ガイダンスの形で望ましい方向性を提示するといった役割を担っている。エビデンスを政策に活かすためには、WWC のような受け皿を創設することが必要になるだろう。その際、一定の独立性を確保した官民協働組織の形態を選択することが望ましい。

- ・ 日本でも、数多くのモデル事業が行われているが、ランダム化がされておらず、政策効果の因果関係が測定できない場合がほとんどである。国が補助するモデル事業について可能なものから RCT の実施を順次義務付けていくことによって、質の高いエビデンスの蓄積を進展させられることは国全体にとって大きなメリットがある。RCT のような厳密な方法により政策効果が測定できれば、それを他地域に展開した場合の効果も、高い精度で予測できるようになる。
- ・ 政策形成が高度化され、短期間サイクル・小規模プロジェクトや現場でのエビデンス活用から得られた知見を日本版 WWC が収集・整理し、エビデンスが確認されたものについては国家的なプロジェクトとして改めて検証するという流れで、より広範な政策分野に EBP が適用されることを期待したい。

（４）おわりに

- ・ わが国でも、現状把握のためのエビデンスの活用は様々な政策分野で行われているが、実証によりエビデンスを創出して政策形成に活かし、それを現場レベルでの実践に浸透させて政策立案者の意図したとおりの政策効果を得るという一連のプロセスは、多くの政策領域で手付かずもしくは試行的な段階にあり、従ってエコシステムも脆弱である。
- ・ エビデンスに基づく政策の実現を本格的に推し進めるために、政府、自治体をはじめとする政策立案者だけでなく、研究者、民間企業、助成財団、非営利団体などの関係機関にも対話・協働の輪を広げることによって、社会システム全体としての着実な発展が期待される。

３．政策研究レポートを読んで

『エビデンスで変わる政策形成』に書かれた内容は専門性が高く、理解不足の面は多々残されているが、レポートを読んで触発されたことを含め若干の考えを述べたい。

（１）エビデンスに基づく政策形成の可能性

エビデンスに基づく政策形成が、国際機関や先進諸国で積極的に推進されているとはいえ、経済産業研究所のエビデンスからも、日本におけるエビデンスに基づく政策形成の土壌づくりは国レベルにおいてさえ、未だ本格的には始まっていない現状が窺える。

日本において取組まれる様々な政策は、地方分権の進展により実施主体が地方自治体とされているとしても、実態としては法律に基づく全国的な制度設計の下実施されることが多い。研究レポートの提言に示されているように、エビデンスに基づく政策形成の取組を進めるためにガイドライン、マニュアルの作成が有益だとしても、その対象としては国における政策形成の場面を先行させることが有効ではないだろうか。

その過程で、例えば国の制度設計に沿って基本的な取組を行う自治体と何らかの創意工夫を加えた取組を進める自治体の成果の違いを分析することなどで政策効果の検証材料とするならば、地方自治体にとってもエビデンスに基づく政策形成の一端を経験できる機会となりうるのではないだろうか。

一方、地方自治体が単独で政策展開を進めるような取組については、地方自治体としての主体的な政策効果の検証も必要となる。その際、研究レポートが指摘するように、一定程度の統計学的な力量が求められるなど統計リテラシーへのハードルが高く、マニュアルだけでは実務で活用されないという可能性を踏まえた対応が必要となる。

実際のところ、日本においては政策立案者のみならず、研究者、民間企業、助成財団などにおいてエ

ビデンスに基づく政策形成に対してどの程度実践的な経験を有していると考えればよいのだろうか。地方自治体にとって必要となる能力の獲得と向上に協力・連携できる関係機関も多くはないとするなら、現実の問題として実践に繋げることはなかなか難しい。

とはいえ、限りある行政資源を効果的に活用し、課題解決に有効な政策を展開するうえで、エビデンスに基づく政策形成という視点は重要となる。そうであれば、エビデンスに基づく政策形成へのステップ・バイ・ステップとして、日常業務としての取組みの中に実践的な手がかりを見出すことはできないだろうか。

（２）「エビデンスに基づく政策形成」に関連する国の動き

[経済財政運営と改革の基本方針 2016]⁴⁾

国は「経済財政運営と改革の基本方針 2016」において、政策効果向上の観点から概略以下の方針を示した。

- ・ 財政の「質の改善」を図り、政策効果が乏しい歳出は徹底して削減し、政策効果の高い歳出に転換するワイズ・スペンディングの仕組みの強化が重要である。データ分析による効果や成果の評価などの分析を適切に予算編成の過程に取込んでいく。
- ・ 義務的経費についても、過去のトレンドを当然の前提とするのではなく、住民サービスのあり方の改革や制度全体としての見直し等を行い、データやデータ分析を活用したエビデンスに基づくPDCA サイクルを徹底する。
- ・ 国庫支出金について、地方の裁量度の高いものについては、地方の創意工夫を引き出し、実情に応じて取組を促すことが重要である。国庫支出金の性格に応じ、その政策目的が実現したかどうかを自治体ごとに評価する指標(国庫支出金のパフォーマンス指標)の設定・評価のための分野横断的仕組みを構築する。指標の設定等に当たっては、行政事業レビューの成果指標(国レベルのアウトカム指標)と整合的かつ一体的に行うことが必要である。
- ・ 国庫支出金の配分に当たっては、自治体ごとの取組状況や達成度合い等に応じてメリハリをつける。あわせて、国庫支出金ごとに、自治体への交付状況や達成状況の評価について「見える化」とともに、データに基づく自治体間の比較により、先進・優良事例の積極的な展開を図る。

基本方針で示された考え方は、例えば、「地域共生社会」の実現に向けた『我が事』・『丸ごと』の取組を進めるための関係法改正案において、全市町村が保険者機能を発揮して、自立支援・重度化防止に取り組むよう、①データに基づく課題分析と対応(取組内容・目標の介護保険事業計画への記載)、②適切な指標による実績評価、③インセンティブの付与を法律により制度化するという形で具体化されている。

今後、実施主体が地方自治体である政策を対象に、政策目的が実現したかどうかについて、国から示された評価指標に基づいて評価し、国庫支出金配分に反映されるということが様々な施策場面で展開されることが想定される。例として挙げた介護保険法等の改正案では、地方自治体が行うデータ分析におけるデータは国から提供され、それを地方自治体が分析した上で、介護保険事業計画を策定するというつくりになっている。

こうした手法は、地方自治体にとっては政策の効果を可能な範囲で客観的に説明するとともに、分析結果に基づいて計画策定を行うというPDCAの有効性を高めることにつながる。

なお、各地方自治体による分析結果について、国としての政策効果把握のためのエビデンスの蓄積と

⁴⁾ 平成 28 年 6 月 2 日 閣議決定

その後の効果的な政策形成にどのように連動させるかは必ずしも明確ではないように思われる。

[統計改革の基本方針]⁵⁾

平成 28 年 12 月、国は GDP 統計の精度向上など統計行政の諸課題に対応するため「統計改革の基本方針」を決定し、政府全体における EBPM（Evidence Based Policy Making）、すなわち「エビデンスに基づく政策立案」を推進する行政改革、国民ニーズへの対応等の観点から統計改革推進会議を設け、抜本的な統計改革、一体的な統計システムの整備について具体的方針を取りまとめ、来夏の骨太方針に反映することを明らかにした。

そのなかで、当面取組むべき課題として EBPM を各省の施策に確実に反映させるための方策、統計の作成・利活用の専門家の人材育成等を挙げた。そのために、①総務省統計研修所の研究機能と連携するなど研究機能の強化、②統計研修所の研修プログラムの充実強化を図り、「官庁データサイエンティスト」育成を推進し、各府省における経済統計改善技術の向上を図るとともに、EBPM の環境を整備するとした。

専ら統計という観点からの取組みの推進が、エビデンスに基づく政策立案・形成にどう結びついて、具体的にどのような成果をあげられるかについては、今後さらに具体的取組状況が示されることによって順次明らかになると思われる。

(3) 世田谷区における「エビデンスに基づく政策形成」への視点

[行政評価]

世田谷区におけるこれまでの行政評価は、施策に対する必要性、有効性、効率性の観点から実績を中心とした評価を行ってきた。区は、世田谷区外部評価委員会⁶⁾を設置し、これからの政策検証をさらに強化し、区民との協働と行政経営の改革・改善を推進するため、今後の区に適した評価のあり方について提言を求めた。

これを受けて委員会は平成 29 年 1 月に、従来の行政評価の課題、新たな視点にたった評価の必要性、評価対象などについて提言をまとめた。主な内容は以下のとおりである。

- ・ 施策を進める過程で取組まれてきたことが施策にどのような効果をもたらしたかという視点からの評価いわゆるプロセス評価や、施策の中長期的な視点での目標設定が十分ではない面もあった。
- ・ 「参加」と「協働」、横断的連携、施策の機動的な修正・拡充の 3 点を新たな評価軸として加えることにより、施策を進める過程で施策の成果を高めている取組を「見える化」し、適切に評価する。
- ・ 新たな評価軸に基づく評価に用いる指標として、各段階の取組を把握するため、インプット指標(どれくらいの資源を投入)、アウトプット指標(何をどれだけ行い)、中間アウトカム(直接的に効果があったのはどのようなことか)、最終アウトカム(最終的な目標の達成にどれくらい近づいたか)の 4 指標を設定する。

提言では、新たな評価軸に基づく PDCA サイクルにおいて、施策内容を検討・立案する段階である「計画」(plan) から改善行動段階である「改善」(action)までの 4 段階を繰り返すことで施策のスパイラルアップを図ることが目指されている。

提言が期待するような効果を挙げるには、新たな行政評価の形を庁内各所管が的確に認識し、共有す

⁵⁾ 平成 28 年 12 月 21 日 経済財政諮問会議決定

⁶⁾ 平成 27 年 11 月～平成 29 年 1 月

ることが重要となる。新実施計画見直しの過程それ自体をそのための機会の一つとして捉えることもできる。

例えば、新実施計画が基本計画を具体的に実現することを目指す計画であることを踏まえると、基本計画における重点政策の目標、課題、取り組みの方向性等の有効性を再確認する過程を通じて、各所管ができる限り具体的なイメージを持つことも一つの方法である。

第1段階にあたる「計画(P)」段階では、新規取組において、横断的連携による庁内のノウハウを施策立案の根拠として活用することの具体的なイメージ化、第3段階にあたる「評価(C)」段階では、施策の機動的な修正・拡充という評価軸において、施策実施過程において得られた具体的成果について、どのような行動が成果をもたらしたのかについての分析、成果が得られた要因・根拠の明確化等である。

こうした取り組みは、これまでの経験だけではなかなか具体的な取組イメージを持ちにくい面があり、研修等で理解を深めながら新しい経験を重ねていく姿勢が大切になる。

行政評価を行うにあたっては、外部評価委員会提言に加え、国の動きにも目を向ける必要がある。国は国庫支出金の性格に応じて、政策目的が実現したかどうかを自治体ごとに評価する指標を設定し、評価するための分野横断的な仕組みを構築するとして具体的な法改正も進めている。

先に例として挙げた介護保険等改正案では、データに基づく課題分析と分析を踏まえた対応を介護保険事業計画に記載することが求められ、その上で、国が設定する指標に基づく達成状況評価が行われ、国庫支出金の配分にメリハリをつけることが想定されている。

今回の委員会提言は、新たな評価軸を活用して、施策の効果を高める成功要因を導き出すノウハウを広く共有することにより PDCA サイクルを実質化し、施策の効果を全体として高めることを目指すものである。

このことは、国が進めようとしている、政策目的が実現したかどうかの達成状況の評価の動きとも軸を一にするものである。政策遂行に係る経費、資源は無限ではないことを踏まえ、新たな評価軸に基づく施策評価の取組を進めることが、エビデンスに基づく政策評価の必要性を提起した国の動きに対応するための基盤づくりになるともいえる。

[研究機能の強化・充実]

せたがや自治政策研究所は、平成26年度より政策研究部門と統計部門からなる政策研究・調査課に位置づけられた。国は、政策立案の質を高める観点から統計改革を打ち出したが、地方分権が進む中、地方自治体においても住民ニーズの把握を含む地域特性等を踏まえた情報の収集・分析を活用したエビデンスは、政策を立案、展開する上で重要な判断材料となる。

国が示した「統計改革の基本方針」とそれに基づく具体的な取組みの進展を念頭に置きつつ、研究所として継続的に取り組んでいる「地域特性の析出」の更なる充実、統計データ分析への取組みなど、これまでの経験を生かし、発展させることから着手し、研究員の統計リテラシーを高めていきたい。

また、本誌で報告している「政策研究基礎ゼミ」について、政策形成の基礎となる情報分析を統計データ等の量的側面、アンケート調査結果等の質的側面の両面から身につけることを目標に、引き続き政策研究部門、統計部門が一緒になって内容の充実を行い、基礎的素養に対する共通理解・認識とスキル向上につながる取組みとして発展させたい。

6 トピックス

「ソーシャル・インパクト・ボンド」

政策立案に参考となりうる最近の動向を、文献をもとにトピックスとしてまとめたものである。
今回は、「ソーシャル・インパクト・ボンド」を取り上げた。

「ソーシャル・インパクト・ボンド」とは、特定の社会問題の軽減・解決のために必要な事業実施資金を民間投資家が提供し、社会的サービス事業の実施により、あらかじめ取り決めた成果が実現できた場合にのみ、公的機関が事業実施経費と成果報酬を支払い、投資家が投資収益を得る仕組みをいう。

- ・「大きな社会(Big Society)」という政治理念に基づき、2010年、英国で組成された事例が最初となるが、米国、豪州、韓国等へと広がっている取組みで、英国では32のSIBが組成(2016年4月)されている。
- ・これまでの行政サービスに関する委託事業は、委託先による事業実施(アウトプット)に対して公的資金を支出するという発想であった。SIBは事業の実施ではなく、成果(アウトカムやインパクト)に対して支出するもの。具体例として、英国のSIB第1号の「再犯防止プロジェクト」では、受刑者に対するカウンセリング、刑期終了後の職業訓練等を専門的・非営利組織に委託し、「刑期後1年間の再犯率が何%低減したか」という事業成果を基に、投資家への支出を決定するなどがある。
- ・行政がこれまで取組んでこなかった分野等の社会課題を解決する一手段とはなりうるが、必ずしも行政コストの削減に繋がるとは限らない点には留意する必要がある。

[SIBの考え方]

- ・SIBとは、民間の資金とイニシアティブを活かして、官民連携で社会的な成果の実現を目指すもの。具体的には、児童擁護、若年者就労、再犯防止、ホームレス等の社会課題に対して、①予防的措置の実施を専門的な知見や経験を有する民間機関(サービス提供者)に委託。②その費用は民間出資者(資金提供者)から導入。③事業成果に応じて行政が成果報酬を支払う、という仕組み。
- ・SIBは、社会課題の発生を未然に防ぐ「予防的措置」に着目し、高い成果の実現と財政負担の軽減に挑戦するもの。例えば、「再犯防止プロジェクト」では、「予防措置」としてカウンセリングや職業訓練を行うことで再犯率(社会的コスト)を下げられる可能性がある。予防措置を実施することで、再犯という社会課題の発生を防げることに加え、予防措置に必要なコストが将来の収監コストを下回れば、財政負担の軽減ができる可能性がある。
- ・公的な事業に民間資金を活用するという意味では、民間資金活用による社会資本整備(PFI)と似た仕組みであるが、PFIが「公的インフラ」等を対象とするのに対して、SIBは「公的サービス」を対象とする点異なる。SIBは、社会的な成果によって償還金額が変動する点も異なる。
- ・SIBへの出資者は、事業成果の実現に共感しつつも、効果的な施策推進がなされるかを見極めながら、ある程度の事業リスクを前提に出資し、事業が成功した際に一定の投資リターンを得る。成果が上がらなければ、元本が償還されないこともあり得る。

[SIBの仕組み]

- ① 行政と中間支援組織が、社会課題(将来かかると想定される社会的コスト予防的施策で削減できる課題)を解決するために、民間資金を投入したい行政サービスを選定し、事業の評価指標と投資家への

支払い条件を設定。

- ② 中間支援組織が投資家から資金を募り、中間支援組織と行政間、中間支援組織と投資家間で成果報酬型の複数年契約を締結。
- ③ 中間支援組織が投資家から調達した資金をもとに、行政サービスを民間企業・NPO 等へ委託。
- ④ 事業期間終了後、事業成果が行政、投資家、サービス提供事業者間で事前に合意した水準に達した場合(第三者評価機関が評価)には、行政から投資家に元本とリターンを償還。事業の成果が水準に達しない場合には、元本を含めた支払いはなされず、実質、寄付となる。

[SIB の効用]

- ・ SIB は、行政サービスの民間化のツールと見ることもできるが、ガバナンスによる社会問題への対応をより高度化するために、サービス実施だけでなく、資金調達についても民間主体が積極的な役割を果たすための新たな経営手法と理解すべきもの。
- ・ 目指す成果が定量的に設定され、公表されること、資金リスクを負っている資金提供者がいることは、一種の緊張感を生み、成果の生産性を上げる試行錯誤を行うインセンティブともなる。成果連動型の公的資金の投入(何をどれほどしたかというアウトプットではなく、どれほどの成果を挙げたかというアウトカムを重視)は、成果の実現に関する生産性向上を促す可能性がある。
- ・ SIB の発想は、行政の役割として、より高い成果を生み出せるよう、民間のノウハウやイニシアティブを引き出すことが期待されることとなる。加えて、成果を実現する可能性がある新基軸を導入する誘引にもなりやすい。

[SIB に適したプログラムの条件]

- ・ 社会問題の発生を実際に防止するためのプログラムはあるが、それを実施するために必要な資金の手当が付いていないこと。
- ・ 介入の必要性の高い分野でプログラムが実施されることによって、社会福祉が改善され、好ましくない結果が防止・改善されること。
- ・ プログラムがもたらす効果や影響が証明され、投資家にプログラムが成功する確率が高いと思わせることができること。
- ・ プログラムによって十分な数の人びとが恩恵を受け、その影響が確かに計測できること。
- ・ 行政が節約できた金額が、プログラム実施コストと関連業務コストの合計額に比べて大きいこと。
- ・ 行政として、SIB を用いることを切望している、または少なくとも容認していること。

[SIB 導入に際して確認すべき事項]

- ・ SIB 組成によって解決される課題や達成される成果は何か。
- ・ 解決すべき社会的課題特定に際し、SIB 以外の手法を検討したか。他の手法が可能である場合、なぜ SIB を採用する必要があるか。
- ・ 効果測定について明確な説明ができるか。
- ・ 実務面も含め、SIB を推進できる職員がいるか。これらの事項の確認は、初期段階だけでなくすべてのプロセスにおいて、繰り返し行われることが望ましい。なお、導入検討の際には、「社会課題の解決」という本来の目的よりも「投資スキームの組成」が優先することにならないよう、バランス感覚を持って検討していくことが望ましい。

[日本での動き]

① ヘルスケア分野における導入検討

- ・『日本再興戦略』改訂 2015—未来への投資・生産性革命—において、民間の資金やサービスを活用して、効果的・効率的に健康予防事業を行う自治体等の保険者へのインセンティブとして、ソーシャル・インパクト・ボンドの導入検討に言及。
- ・経済産業省は、健康・医療分野では、単年度で改善効果がみられる事業は少ないので、会計年度にとらわれないプロジェクトを実施できる SIB は極めて有効な手段であるとして、認知症予防に向けた学習療法のパイロットプロジェクトを実施。
- ・パイロットプロジェクトを通じ、ヘルスケア分野でのソーシャル・インパクト・ボンドの評価方法、導入に当たっての課題・対応策を検討し、「ヘルスケア分野における SIB の検討と組成に向けたガイドライン」をまとめ、それに基づき、ソーシャル・インパクト・ボンドの実証を行うことを検討。

② ヘルスケア分野における導入事例

- ・平成 28 年度健康寿命延伸産業創出推進事業の一環として、神戸市、八王子市において平成 29 年度からの SIB の活用を前提とした事業の予算化を行った。神戸市では糖尿病性腎症重症化予防、八王子市では大腸がん検診受診勧奨において成果報酬型、複数年度での事業を実施。

③ 厚生労働省モデル事業

- ・貧困や失業などの社会問題を解決するため、民間資金を活用した SIB 手法によるモデル事業を来年度から始める方針(事業費 1 億 5 千万円を概算要求)。NPO などが投資家から集めた資金を使って事業を行い、成果に応じて国が出資者に支払う。
- ・施設の子どもを家庭的環境で育てるための特別養子縁組や引きこもりの人の就労支援を検討。

④ 児童虐待防止分野における導入可能性の検討(厚生労働省)

- ・「地域における児童虐待防止対策推進に資する調査研究」の一環として、児童虐待分野におけるソーシャル・インパクト・ボンド導入可能性を検討。

[SIB 導入における留意点]

- ・行政が SIB によって解決しようとする社会課題が、住民にとっても取り組むべき優先課題として認知・共感されているかどうかは、導入に当たっての最初の判断基準となる。SIB を通じて優先的に解決すべき社会課題について慎重に検討することが重要。
- ・SIB は投資スキームの一形態であり、投資家の視点からの成果が見込まれやすい社会課題を選好する傾向を必然的に有している点に留意。
- ・SIB プログラムを成功させるためには、行政、仲介者、投資家、サービス提供者が緊密に協力する必要があるが、特に行政の積極的な対応が不可欠。
- ・SIB にふさわしい予防的なプログラムの効果が現れるまでには数年を要することから、長期にわたって関与し続けるだけのメリットのあるスキームの構築が必要。
- ・社会課題の解決にあたっては、有効な支援プログラム等を適切に遂行する経験や力量のあるサービス実施主体が実際に存在しているかどうか大きなポイントとなる。英国・米国では、ある程度経営基

盤を確立し専門性を備えた社会セクターの存在が、SIB の組成を容易にしている。日本では、社会的企業の層は決して厚いものではない。

- ・ 成果の測定方法や成果報酬等の諸条件を定めるにあたっては、できる限り客観性を担保する必要がある、慎重な検討が必要。

〔文献〕

- 伊藤健・玉村雅敏・長瀬光市，2016「官民連携の社会イノベーションを創造するプラットフォーム構築—ソーシャル・インパクト・ボンド活用による新基軸の実現—」『地方行政』，時事通信社，10641：8-11
- 神奈川県政策研究・大学連携センター，2015『ソーシャル・インパクト・ボンドの導入可能性と課題』平成26年度調査報告書，神奈川県政策研究・大学連携センター
- 森利博，2014「ソーシャル・インパクト・ボンドの可能性と課題—社会改善プログラムの新資金調達手法—」第82回証券経済学会全国大会報告原稿

