

目次

はじめに

1章 EBPMの概要

1節 EBPMとは

2節 EBPMの世界的潮流

3節 日本におけるEBPMブーム

2章 地方議会におけるEBPMの現状

1節 なぜ議会においてもEBPMを進めるべきなのか

2節 先行研究と取組み

3節 地方議会の現状

3章 EBPM推進の課題と展望

むすびに

はじめに

近年、経済社会構造の急速な変化に伴い、限られた資源を有効に活用しながら国民・住民に信頼される政策を展開するため、行政分野における「EBPM (evidence based policy making / 証拠に基づく政策立案)」が推進されている¹。欧米諸国では、すでに客観的な証拠に基づく政策運営への取り組みが進んでおり、官民を上げてデータ活用のための環境整備を進めているが、我が国においては2016年12月成立の「官民データ活用推進基本法」並びに2017年5月策定の「世界最先端IT国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」に基づき、EBPMについて政府一丸となって推進していくことが盛り込まれたところである。今後、政府並びに地方自治体の政策立案現場において、従来の「勘や経験、思い込み (KKO)」に依存した政策議論から、データやエビデンスを重視した議論へと進展するものと考えられる²。

しかしその一方、行政と対峙すべき議会においては、EBPMには程遠い現状が存在している。とりわけ「地方議会」の現場では、議員の主観や不明確な根拠に基づく質疑が多数を占めているように思われる³。行政と議会との間には情報の非対称性が存在するため、このような状況に陥りがちであることも確かであろうが、地方議会が二元代表制の一翼を担い、行政に対する監視機能をより一層果たしていくためには、データやエビデンスを用いた建設的な議論が議会には求められる⁴。行政のEBPMが発展してゆくためにも、議員はEBPMの視点から政策・施策をチェックするとともに、執行側に対してEBPMの推進を積極的に要請していかなければならない。

本稿は今日までほとんど取り上げられることがなかった「地方議会におけるEBPM」をテーマとする。1章でEBPMの概要について触れた後、2章では、なぜ行政のみならず議会においてもEBPMを進めるべきなのかを整理しておく。そして先行研究や国会の取組み、総務省の調査による現状分析、また議会議事録の分析を通して、EBPMが実際どれほど議論をされているのか調査を行う。3章においては、地方議会のEBPMを推進するにあたってハードルとなっている課題を整理し今後の展望について述べていく。

1章 EBPMの概要

1節 EBPMとは

EBPM (Evidence Based Policy Making) は、我が国の政府文書では「証拠に基づく政策立案」と訳され、「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」とされている⁵。細かな定義は議論の分かれるところであるが、大筋では「政策決定過程の中でエビデンスを有効に活用すること」を意味していると言える。

そもそも、エビデンスに基づく政策が求められる背景には、一部の事例や個人の体験談に依拠したエピソードをベースとする従来の政策決定プロセスに対して、政策目標達成上実効性に欠けるものが多いという認識が広まってきたことが関係している。一時的な流行に左右されず、エビデンスに基づき国民のサービスが最大化される政策を選択することは、英米を中心に世界的な潮流であり、限られた資源を効果的・効率的に活用するためにもその必要性が叫ばれてきている⁶。

EBPMを扱う場合には「データ」と「エビデンス」の両者を区別しておくべきである。エビデンスには「現状把握のためのエビデンス」と「政策効果把握のためのエビデンス」との2種類があるとされ、EBPMの文脈においては主に後者が想定されている。つまり、前者「現状把握のためのエビデンス」とは、課題の規模や現状の施策の状況などを把握するための「データ」のことを指す一方、後者「政策効果把握のためのエビデンス」は、政策の効果把握のためのエビデンスであり、RCT (ランダム化比較実験) などを用いて因果関係が把握され、インプットやアウトプット、そして最終的なアウトカムへの影響を伴うものでなければならない⁷。データを集めただけではエビデンスと呼ぶことはできず、政策効果を把握することが可能でかつ政策立案に生かすことのできるものを「エビデンス」と呼ぶのである。

また、エビデンスにおいてはその信頼度について段階 (エビデンスレベル) があるとされている (図1参照)。RCTを用いたエビデンスが理想ではあるが、RCTには時間や労力などのコストが高く、常に確保できるものではない。実際には、比較的確保しやすい低いレベルのエビデンスを上手く活用し、政策立案に生かすことが重要となる。

(図1 エビデンスレベル)

レベル	内容	具体例
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、差の差推定、回帰分析デザイン、操作変数法
2b	少なくとも1つの非実験的研究	回帰分析、コホート研究
3	比較試験、相関研究、記述的研究	前後比較、ベンチマーキング
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

出典：惣脇宏 (2010) 「英国におけるエビデンスに基づく教育政策の展開」『国立教育政策研究所紀要 第139集』ならびに、家子ほか (2016) を参考に作成

EBPMを活用した例としては、アメリカ・ニューヨーク市の貧困層の就労対策がある。雇用データを用いて業種別・人種別の雇用状況を分析した結果、高所得であるICT (Information and Communication Technology) 業界においてマイノリティの雇用率が低かったことを受けて、同市ではICTに特化してマイノリティのスキルを引き上げる教育支援プログラムを推進した。その政策効果として、プログラム受講者所得と未受講者所得とをRCTを用い分析したところ、受講者所得の方が明らかに上昇することが確認できた。このエビデンスに基づき同市では同様の施策を広く実施し、他の都市においても類似の施策を導入することとなった^{8,9}。

欧米における EBPM の活用分野をみるとデータを利活用しやすい教育・医療・犯罪防止の分野が中心であるが、最近では、経済分野における取組みも進みつつある。アメリカ・カルフォルニア州では、大停電の際に複数の伝達方法で節電要請を行ったところ、ある特定の方法（隣人との比較を意識させるもの）だけが節電に効果的であったことが、RCTを用いた実験で明らかになっている。これらを踏まえ、我が国でも節電時のエネルギー使用量の削減効果を検証するための社会実験が実施されている¹⁰。

2節 EBPMの世界的潮流

①イギリスの取組み

エビデンスに基づく政策形成において世界をリードしてきたイギリスについて紹介したい。周知の通り、イギリスは1980年代のサッチャー政権によるニューパブリックマネジメント (NPM) に見られるように、先進的に行政改革に取り組んできた国である。イギリスにおいてエビデンスを政策立案に役立てようとする動きは1997年に発足したトニー・ブレア政権からである。1997年の総選挙において労働党が掲げたマニフェストは、保守党政権による諸改革を行き過ぎた市場主義として批判するとともに、従来の労働党の産業国有化方針を採用せず、第三の道を宣言したものであった。「重要なことは効果があるということだ (What counts is what works)」と述べ、政府とその政策は左右のイデオロギーから脱却し、現実には有効かつ効率的に機能することが役割であるとし、政策全般に「エビデンス」に基づくことが目指された。これは保守党政権の政策を修正するにあたって、ブレアが採用した考え方であった¹¹。18年ぶりの労働党政権を担った彼は、イギリス社会の立て直しが急務であるとし、山積する社会問題に対する効果的な政策を決定する際に良質なエビデンスを活用する「エビデンスに基づく政策形成」を宣言し、世界に先駆けてEBPMを推進したのである¹²。

推進にあたっては政府エコノミストの重点的な増加を図った。エコノミストが主体となり、政策形成のためのエビデンスに基づいた分析、実施された政策の監視と評価、経済効果や効率性の観点からの政策の優先順位付け等を行うとともに、省庁の枠を超えた集団である「政府経済サービス (Government Economic Service)」を立ち上げ、政府エコノミスト全体に関わる戦略や政策ガイドラインを決定するなど、EBPMの推進役としての組織作りを積極的に行った¹³。

政府外においても、政府と密接な関係を有しつつ独立性と専門性の高い組織による継続的な取組みが進められた。

「What Works Centre (WWC)」は、RCTを中心とした研究の支

援・系統的レビュー・文献レビューによってエビデンスを創出し、エビデンスを施策の現場で利用できる形に伝達してガイダンスを提示することによって、エビデンスが社会にスムーズに適用されることを促進する団体である。

その他にも、大学や研究所、企業や非営利団体と連携し、経済学に基づきRCTを用いた質の高いエビデンスの提供団体「Behavioural Insights Team (BIT)」、イノベーション・起業政策に特化したエビデンスの創出および普及を目指す「Innovation Growth Lab (IGL)」などイギリスでは多くの独立機関によるものも含め、EBPMの推進が盛んに行われている¹⁴。

これらの方針は2010年以降発足したキャメロン政権においても引き継がれ、政府のみならず官民協働でエビデンスに基づく政策の社会実装が実現しつつある。20年以上に渡る試行錯誤と良質なエビデンスの蓄積がイギリスのEBPMを支えている。

②アメリカの取組み

アメリカはイギリスとともにEBPMにおける世界のトップランナーである。第二次世界大戦後、企業経営の現場で用いられた管理手法であるOR (Operations Research) や政策決定の手法として開発されたシステム分析など合理的な意思決定を目指す社会科学の流れが急速に発展した。1960年代には、「貧困との戦争」を掲げたジョンソン大統領により、貧困を代表とする社会的課題を解決するため多くの社会学者を動員し、予算の合理化・効率化を目指すPPBS (Planning Program Budgeting System) が試みられた¹⁵。その後、従来は臨床医学の分野を中心に発展したRCTが社会政策分野でも活用できるという意識を形成し、その後のブッシュ政権時には教育や開発経済の分野でも盛んに用いられるようになった。

2000年代に入ると、オバマ大統領によってEBPMは強力に押し進められることになり、ブッシュ政権でも盛んにRCTが行われていた教育分野だけでなく、訪問型育児支援や健康、ホームレス対策、失業対策、犯罪予防などの幅広い分野に渡りRCTによる効果検証を拡大した。ホワイトハウス内の「行政管理予算局 (Office of Management and Budget)」が主導し、各省庁に通達する予算要求のガイドラインを通じて革新的な取り組みや能力強化を推し進めた。こうした予算編成を利用した取り組みが功を奏し、省庁横断的な連携とエビデンス関連の施策の強化が進んだ¹⁶。

オバマ政権の成果の中でも有名なのは、「階層付き補助金 (Tiered Grant)」である。これは政策効果を裏付けるエビデンスの頑健さに応じて補助金を配分する手法である。導入された分野ではエビデンスの創出や活用が一気に進み、エビデンスを重視する組織文化が省庁のみならず議会においても生まれることとなった¹⁷。

一方、上記のような行政主導のEBPMとともに、超党派の議員による委員会「Commission on Evidence-Based Policymaking (CEP)」が重要な役割を果たしている。CEPは2016年4月に、連邦政府のEBPM推進のために必要な措置を調査・検討し、提言を行うことを目的に、超党派の共同提出による立法措置によって設置された委員会である。15か月間のヒアリングや討議を経て、2017年9月に提言レポート「The Promise of Evidence-Based Policymaking」を両議会・大統領に対して提出した。レポートは大きく四つの論点、すなわ

ち、①データへの安全なアクセスの構築方法、②個人情報保護とデータ利用の透明性を改善する方法、③データインフラの近代化、④エビデンス創出に向けた制度・機構の能力の強化、から構成され、今後の進むべき方向性を示した¹⁸。

以上のように、アメリカでは2000年代以降急速にEBPMへの取り組みが進んだが、1960～1990年代にかけて教育、労働、保健福祉分野におけるRCTの研究の蓄積があり、行政のみならず大学や民間シンクタンクなどの研究機関のバックアップが近年のEBPMの拡大を後押しした。

3節 日本におけるEBPMブーム

我が国においてもバブル崩壊後、行政の効率化を推進していくためNPMの導入が積極的に図られるようになり、市場化テスト、PFI(Private Finance Initiative)、行政評価システムの導入など、様々な行政改革の取り組みがなされるようになった。そういった流れの中、今日のEBPM推進に至る源流ともいえる「政策評価制度」が2001年に省庁に導入される¹⁹。政策評価制度は、効果的効率的な行政の推進と国民への説明責任を果たすことを目的に始まった取り組みである。政策・施策・事業を整理し目標と検証を評価する中で、医療分野を除きエビデンスが特別重要な意味を持つには至っていなかったが、2013年3月、経済財政諮問会議において初めて「結果(エビデンス)に基づく政策評価を基礎とするPDCAサイクルの確立に向けて」との文言が登場し²⁰、その後、同会議はもとより政策評価制度の資料や各省庁の取り組みの中で「エビデンス」という言葉が徐々に使用されるようになった。

その後、2016年12月に発足した「統計改革推進会議」では、EBPMの推進が中心的テーマとして取り扱われ、翌年5月の最終取りまとめにより総務省・関係府省及び学識経験者による政策効果の把握・分析手法の実証共同的研究を行うことが示された。そして、「官民データ活用推進基本法(2016年12月成立)」並びに「世界最先端IT国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画(2017年5月策定)」に基づき、政府全体としてEBPMを推進する体制として「EBPM推進委員会(2017年5月)」が発足するに至る²¹。

2018年8月の第3回会議は「政策立案総括審議官の設置」など各府省におけるEBPM推進体制が整った後の初めての会合となり、ようやく本格的な推進が始まったことになる。政策評価を所管する総務省の他、独自の取り組みを行ってきた経済産業省や、教育分野を所管する文部科学省、医療分野を所管する厚生労働省、公共工事の政策評価を厳密に行ってきた国土交通省など、それぞれ向き合う姿勢は異なっているが、いずれの省庁も本格的にEBPMに取り組むこととなった。しかし他方で、統計データの解析や学術研究の成果を理解するスキルが十分でないこと、エビデンスと無関係に政策決定が行われること、EBPMの慣行や組織風土が政策現場に乏しいことが指摘されており、日本政府の白書における学術成果の活用は、国際機関や米国の類似の報告書に比べて十分なレベルではないとの指摘もある²²。

EBPMの具体的事例は、欧米と比べわずかであるが、一部の地方自治体では健康医療分野を中心にEBPMの発想を取り入れた取り組みが進みつつある。広島県呉市では、市民のレセプトデータを用いて医療費、重複受診、ジェネリック使用状況の分析を行うことで、データベースを整備しジェネリック使用

の促進や個別訪問指導など適切な対応へとつなげる取り組みを行っている²³。また、小規模ではあるがRCTを用いて政策評価を実施したケースとして、神奈川県葉山町のごみ収集方法の改善事例がある。同町ではごみ収集において資源回収率が低下したことを受け、その対策として、3つの対策グループ(分別回収チラシの配布、看板設置、対策なし)を作り、RCTを用いて効果検証を実施した。その結果、看板設置が最も分別回収に効果的であることが判明し、それを受けて同町は施策の改善に取り組んでいる²⁴。

以上のように、数十年という蓄積があるイギリスやアメリカと比較すれば、我が国のEBPMはまさに始まったばかりである。EBPMが実際に意味あるものとなるまでには、しばらく時間を要するであろう。

2章 地方議会におけるEBPMの現状

1節 なぜ議会においてもEBPMを進めるべきなのか

ここでは本稿の主題である地方議会におけるEBPMを進めるにあたり「なぜ行政だけでなく議会においてもEBPMを積極的に進めなければならないのか」その理由について示しておきたい。

第一の理由としては、EBPMを含む行政改革の方針を決めるにあたっては、「民意を得た政治家による政治的な決断が不可欠」だからである。そもそも行政改革自体、行政自身の身を切るよう求める改革であって政治的な主導がなければ進みにくい。例えば、中央省庁に政策評価制度が導入されたのは、1990年代後半に当時の橋本首相によるいわゆる「橋本行革」が行われ、中央省庁等改革基本法が成立したことが背景にある。従来存在しなかった新しい試みに着手する場合、選挙によって民意を得た政治家による政治的な判断・決断がなければ一向に進まない。実際、今日におけるEBPM推進の方針についても、内閣総理大臣の諮問を受けた「経済財政諮問会議」の方針が最初の発端となっている。今でこそ各省庁、政策評価・EBPM推進と銘打って取り組んでいるが、その発端は政治的な決断であり、それに従い成立した法律に基づく取り組みである。そういった意味からすると、地方自治体におけるEBPMの取り組みを進めるには、「首長」による強力なリーダーシップとともに、首長と対峙する「議会多数派による政治的な要請」が求められることは言うまでもない。EBPMを含めた行政改革を進めるには、民意を得た議員が集う議会による強力な推進が不可欠なのである。

二つ目の理由としては、地方行政は「二元代表制」を採用しており、行政の継続的な取り組みを進めるには「議会側の監視・働きかけが不可欠」だからである。議院内閣制の国会と異なり、地方においては首長と議員はそれぞれ住民による直接選挙にて選出される二元代表制を採用している。首長は予算や条例などの議案提出権や人事権を持つ一方、議会は議決機関であるとともに行政運営を監視する役割を持つ。最終的な議決権は議会にあるため、執行側は議会の意向を無視することはできない。裏を返せば、議会側から指摘がなければその施策や取り組みについて改善し、取り組みを進めるなどのインセンティブは働きにくい。EBPMは専門性が高く、データ収集などコストがかかることもあって、地方自治体が主体的に取り組む例が少ないのが現状である。そのため、議会側からの要請や指摘があつて初めて、行政執行側はその必要性につい

て認識を深め、EBPMの取組みに着手するのである。そして、そのためには単に行政に対してEBPMの推進を要請するだけでなく、議員自身がデータやエビデンスの観点から個々の政策・施策を論じる術に習熟し、議場で実践することも重要である。議員は、行政への要請とともにEBPMの視点からの質疑を通して、継続的に働きかけていくことが必要なのである。

そして、三つ目の理由は、議会は「EBPMを含む評価システム全体を評価する」という固有の意義を持っているからである。2001年の政策評価制度導入から各省庁・自治体で評価制度が順次スタートしてきたが、それは原則「自己評価」であり、行政側が自身を評価することとなっている（「行政機関が行う政策の評価に関する法律 第三条」）²⁵。2014年度からの地方創生総合戦略策定にあたっては第三者の評価機関を設ける指針が示されたように²⁶、住民や団体、専門家などが評価委員を務める第三者機関を設置するところも増えている。しかし、あくまでその評価対象は行政の政策や施策、事業が中心であり、「評価システム」全体について評価することは少数である。行政の評価システム全体を評価し、その是非について指摘することは「議会側」に託された責務と言える。第三者機関が果たすことのできない役割を議会は担っているものであり、それゆえ議会は主体的に行政評価並びにEBPMの推進に関与すべきである。

2節 先行研究と取組み

①先行研究

我が国におけるEBPMと議会との関係性についての先行研究として、阿内春生が「市町村議会における教育政策の修正とエビデンスの不在」をテーマにして政策形成過程との関連性について触れている²⁷。海外における研究については、議会や議員とEBPMとの関連性を取り上げたものとして、Pedro Manuel Saraivaが統計的能力こそが国会議員に求められる要素であることを説いている²⁸。

しかしながら、国内外問わず「行政におけるEBPM」の議論は数多くあるものの、「議会とEBPM」の関係に特化した研究はほとんど無いというのが現状である。

②国政政党・国会議員による取組み

イギリスやアメリカにおいては、議員が主体的に政府のEBPM推進を後押しする例が見受けられるように、EBPM推進には議員の働きかけも重要な要素となる。前述したアメリカの超党派の議員による委員会「Commission on Evidence-Based Policymaking (CEP)」などはその代表的な例である。

我が国においては、国政政党や国会議員による働きかけが行われている。自由民主党行政改革推進本部では「行政事業レビューチーム EBPM特別班」が結成され、有識者との意見交換を行うなど議論を重ね、平成29年6月には議論の結果を「EBPM特別班 提言 ～EBPMを形式から実質へ～」として取りまとめ、担当大臣に提言を行っている²⁹。また、行政改革推進本部では、統計改革・EBPM推進を含めた5つの検討チームによる中間報告をまとめ、政府が2019年6月にも決定する経済財政運営の指針「骨太方針」への反映を目指し提言を策定する予定である。

一方、議員個人の活動である議員連盟については、2018年に発覚した厚生労働省の裁量労働制に関するデータ問題など国の統計やデータに対する信頼感が揺らいだことも契機となり、適切なデータを収集しそのデータを精査・活用したエビデンスに基づく政策を推進するべく、2018年3月に「EBPM確立若手議員連盟」が発足している³⁰。議連での議論や民間事業者・有識者からのヒアリングを踏まえ、同年8月には、環境整備、データサイエンティストの育成、統計行政の縦割り弊害の改善などの中間提言を取りまとめ、担当大臣に要望活動を行っている。

これらは国会での動きであり、地方議会において目立った動きを確認することはできないが、近年、少しずつEBPMの萌芽が見え始めた「地方議会」の現状について次節で述べておきたい。

3節 地方議会の現状

①地方議会の関与（総務省調査）

EBPMの前段である行政評価の取組みに関し、平成29年6月に総務省が「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査」を実施しており、その結果を表1で紹介する。EBPMを推進する側である行政がどれほど「地方議会の関与」を受入れているのか現状を確認しておきたい。

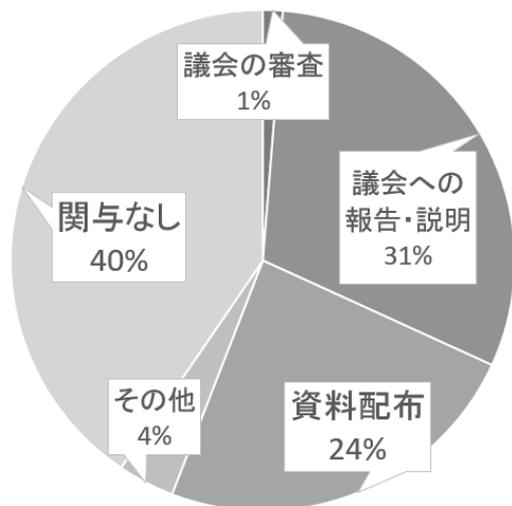
（表1）

○行政評価の対象について「議会の関与」

	都道府県	指定都市	市区町村	合計
議会の審査	1 (2.1%)	0 (0%)	13 (1.3%)	14 (1%)
議会への報告・説明	22 (46.8%)	7 (36.8%)	307 (29.7%)	336 (31%)
資料配布	9 (19.1%)	10 (52.6%)	245 (23.7%)	264 (24%)
その他	4 (8.5%)	0 (0%)	36 (3.5%)	40 (4%)
関与なし	11 (23.4%)	2 (10.5%)	432 (41.8%)	445 (40%)

※行政評価を導入している団体を対象

出典：総務省『地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果』平成29年6月27日



総務省の調査によると、行政評価を導入している自治体の約6割では、議会に対する何らかの関与が認められた。しかしながら、その内訳を見てみると「議会への報告・説明」が336団体（31%）、「資料配布」が264団体（24%）となっており、「議会の審査」を設けているのがわずか14団体（1%）に過ぎなかった。加えて、行政評価を導入しているにも関わらず445団体（40%）ではそもそも議会の「関与がない」という結果であった。

この調査結果から、EBPMに直結する行政評価の取組みにおいて、現状、関与があったとしても議会への報告・説明・資料配布に限られ、議会が行政評価に積極的に関与することはほとんどないことが分かる。

②地方議会の現状（議事録分析）

次に、地方議会の定例会や委員会の場合において、実際EBPMについてどれほど議論がなされているのか確認をしておきたい。本節では、47都道府県議会における議会議事録について「テキストマイニング分析」を用いた調査を行う。テキストマイニングとは、質的データの中でも特に文章型すなわちテキスト型のデータを分析する手法であり、コンピュータによってデータの中から自動的に言葉を取り出し、様々な統計手法を用いた探索的な分析のことを指す。表面的にはまとまりの感じられない膨大なテキストデータを、包括的に内容分析し、一定の基準に従ってデータを縮約することで、構成要素から全体構造を描き出すことができる手法である^{31 32}。

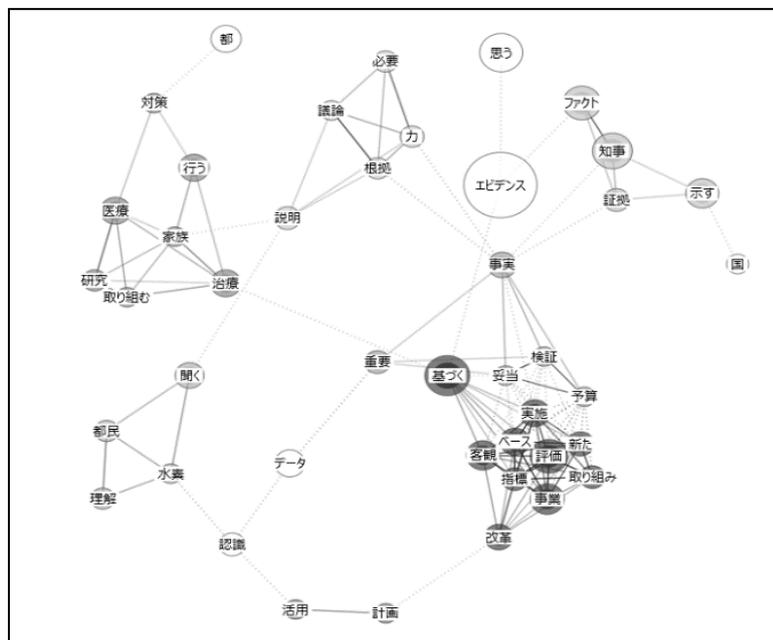
地方議会において、EBPMの用語「エビデンス」という言葉がどれほど使用されているのか、どのような文脈で使用されているのか分析を行う。なお、調査にあたっては他にもEBPMに関連した用語として「データ」や「科学的根拠」などがあったが、ここでは「エビデンス」という用語のみを調査対象とした。「データ」という用語は使用回数が多くEBPMの文脈以外でも多用される用語であるということ、「科学的根拠」という用語については使用回数がわずかであったことから調査対象としていない。

【議事録発言回数調査】

（表2）47都道府県議会における「エビデンス」という用語が用いられた回数（47都道府県議会平成25～29年本会議・委員会会議録より）※カウントは執行側・議会側を含むのべ回数

	H25	H26	H27	H28	H29	合計
北海道	0	0	0	0	17	17
青森県	1	0	1	0	4	6
岩手県	0	0	0	1	1	2
宮城県	7	2	0	0	3	12
秋田県	0	0	1	0	6	7
山形県	0	0	0	0	0	0
福島県	0	0	0	0	0	0
茨城県	3	0	4	1	7	15
栃木県	0	0	0	0	0	0
群馬県	0	0	0	1	0	1
埼玉県	0	2	1	5	20	28
千葉県	0	0	0	4	3	7
東京都	22	5	3	6	25	61
神奈川県	10	24	51	67	25	177
新潟県	1	2	5	7	6	21
富山県	1	0	0	0	3	4
石川県	0	0	0	0	0	0
福井県	0	1	0	1	0	2
山梨県	0	0	0	0	0	0
長野県	1	0	2	4	12	19
岐阜県	0	0	1	0	6	7
静岡県	0	0	2	0	4	6
愛知県	0	0	0	0	0	0
三重県	0	0	6	3	1	10
滋賀県	2	6	6	0	11	25
京都府	10	2	9	16	14	51
大阪府	2	8	3	2	1	16
兵庫県	0	0	4	1	4	9
奈良県	1	6	5	5	9	26
和歌山県	0	0	0	1	4	5
鳥取県	0	3	2	0	0	5
島根県	0	0	0	0	1	1
岡山県	2	2	3	14	8	29
広島県	0	0	0	3	4	7
山口県	0	0	0	0	1	1
徳島県	0	0	0	0	1	1
香川県	1	1	5	1	7	15
愛媛県	0	2	0	3	1	6
高知県	0	1	5	5	2	13
福岡県	0	0	0	0	0	0
佐賀県	0	0	0	0	0	0
長崎県	0	0	3	1	2	6
熊本県	0	0	0	0	0	0
大分県	0	1	3	2	2	8
宮崎県	0	0	21	11	2	34
鹿児島県	0	0	0	3	7	10
沖縄県	1	3	1	3	2	10
合計	65	71	147	171	226	680

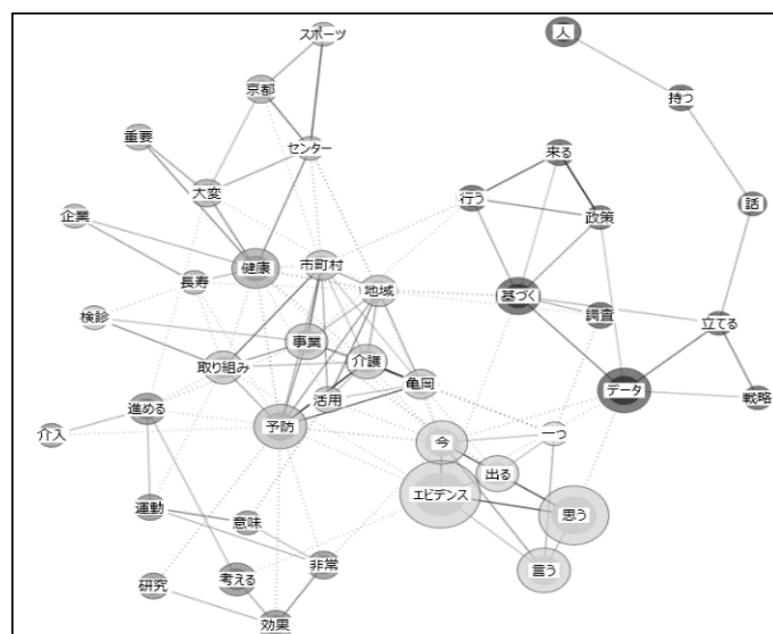
(図3) 共起ネットワーク 東京都議会



(表4) 関連語検索結果 東京都議会

順位	用語	共起回数
1位	思う	15
2位	ファクト	14
3位	事業	13
4位	知事	12
5位	ペース	10
6位	示す	10
7位	実施	10
8位	評価	10
9位	事実	9
10位	行う	8

(図4) 共起ネットワーク 京都府議会



(表5) 関連語検索結果 京都府議会

順位	用語	共起回数
1位	思う	18
2位	今	14
3位	出る	10
4位	基づく	9
5位	データ	8
6位	予防	8
7位	事業	7
8位	取り組み	7
9位	一つ	5
10位	持つ	5

共起ネットワーク・関連語分析において、以下のことを確認することができた。

神奈川県議会においては、エビデンスという言葉と紐づいている用語として「病」が最も多くあった。これは前述したヘルスケア政策に関する文脈の中で語られていることが分かる³⁵。その他の用語に関しても、エビデンスに関連した用語よりも、健康や医療に関連する言葉が多く見受けられた。故に、回数が多いものの政策全般におけるEBPMとして語られてきたわけではないことが分かる。

東京都議会においては、エビデンスと関連性のある「ファクト」「基づく」「ベース」「評価」などの用語が多いことが分かった。その背景としては、平成25年に当時の猪瀬東京都知事による献金問題が発生し、その際に証拠を示す「エビデンス」や「ファクト」が多用されたことが影響している。また、平成29年には、平成30年度予算において新たにエビデンスに基づく評価を導入することが決定され、統計データや技術的指標などの客観的事実に基づき、単価やコストの比較など事業の妥当性を検証する取り組みを実施する方針が示された³⁶。その結果、この件に関する質疑が増加したことが影響している。

京都府議会においては、平成25年頃は健康や介護予防などヘルスケアの文脈で語られてきたが、平成29年に近くなると、「基づく」「データ」などの用語とともにEBPMの文脈で語られることが多くなってきた。議事録で確認をすると、府独自にデータサイエンティスト養成に関する予算化を行うなど近年データ利活用に着目した取り組みが盛んであることが背景にある³⁷。京都府では、平成28年度に「スマート京都推進プラン」を決定し、データ分析や情報通信技術を積極的に活用する取り組みを大学や民間企業などとも連携しながら進めており、行政におけるデータ利活用の先進自治体であるということが要因となったと推測できる³⁸。

③まとめ

総じて、議会側における「エビデンス」という用語の発言回数は少なかった。全国には全く発言がなかった議会も存在しており、仮にあったとしても特定の議員に限られ、全国的に地方議員のEBPMに対する認識が低いことを示していると言える。また、行政側においても、総務省の調査などから、議会側への説明責任を果たそうとする意図は感じられるものの、議会の審査を経ることに消極的であることが分かった。つまり、行政側も「議会による関与」に積極的ではないこともあり、ほとんどの地方議会においてEBPMは遅々として進まない状況となっている。

しかしながら、平成25年からの5年間で毎年着実に「エビデンス」という用語の使用は増加してきている。これは、わずかずつではあるものの、地方議会の場において「エビデンス」という言葉とそれに関連した質問が行われてきていることを示している。ただし、用語の使用回数が多かった議会は、ヘルスケア関連施策やエビデンスやデータを活用した取り組みを行政側が主体的に進めようとしている自治体であった。つまり、発言回数が多いのは行政主導による結果であり、議会主導の結果ではないということを認識しておく必要がある。

本章では、地方議会のEBPMを推進していくうえでハードルとなっている課題を整理するとともに、その対策について述べておきたい。なお、EBPMの推進において行政側の取り組みは不可欠であるが、ここでは議会側の取り組みについて述べる。

①「EBPMに対する認識の低さを改善する」

議事録分析からも分かる通り、地方議会・議員におけるEBPMに関する認識不足は顕著である。議員間のEBPMの認知度向上を図り、その内容について理解を促すことがまずもって行わなければならない。EBPMに対する認識を向上させる取り組みについては、まず「EBPMに関する研修」を活発に実施することである。EBPMはその専門性から、議員の中にはエビデンスという用語すら知らない議員も多い。まず地方議員を対象としたEBPMについての研修を積極的に実施することが重要となる。地方議会であれば、全国都道府県議会議長会・全国市議会議長会・全国町村議会議長会などの組織が主体となり、全国規模で議会・議員力向上のためのEBPM研修を実施することが必要である。

加えて、「議会間の情報交換」を定期的に行い、議会間でコミュニケーションをとり続けることが重要である。実のところ、各議会は独立していることもあってか、他議会の取り組みを知る機会意外と少ない。EBPMに限ったことではないが、井の中の蛙にならないためにも、他議会とのコミュニケーションを図り、互いに学びあうことは非常に重要である。その中でEBPMを含めた議会改革の知見を共有し、認識を高めあうことが理想である。

②「EBPMの専門性の高さを克服する」

EBPMを学ぶにあたって必ず突き当たる壁は、その専門性の高さである。前述した通り、EBPMは課題の規模や施策の状況などを把握するためのデータ以外に、RCTなどを用いて因果関係を把握し、インプットやアウトプット、アウトカムへの影響を伴った政策効果を把握できるエビデンスが必要とされる。高度な統計的知識を要するものもあり、様々なバックグラウンドを持つ地方議員が完全に理解することは実際には難しい。

そのような高い専門性を克服するためには「専門家の知見を活用する」ことが重要である。議会において専門家の知見を求める機会を増やすことで、政策・施策に対して客観的で深い議論が期待できる。平成18年に地方自治法第100条の2が追加され、議会審議に当たり専門事項に係る一定の調査研究を行った上での報告を求めることができる「専門的知見の活用」が法律上に位置付けられた³⁹。現状のところ、活用例は少数であるが、この制度を積極的に利用し、議会審議の過程の中で専門家の知見を取り入れる機会を設けることが重要である。

加えて、「民間企業・団体との交流」も専門性の克服に貢献する取り組みである。ICTやデータ活用の分野では、行政側よりも民間団体や企業側の方が活発であり、Code for Japanなど多くの団体が活動を行っている⁴⁰。現状では議会は民間とのコミュニケーションが少ない傾向にあるため、「議会と民間との協働」について検討し、民間企業や団体の知恵を大いに活用するべきである。

③「議会改革を行い議会主導でEBPMを押し進める」

議事録分析で分かったことは、エビデンスの発言が多い議会であっても、あくまでそれは行政主導の取組みに対する質疑であって、議会側が主導した結果ではないということである。そもそも行政改革自体が政治的な主導がなければ進みにくいものであり、そういった意味からすると、議会主導でEBPMの推進を行ってはいじめて実効性のあるEBPMが実現するものと考えられる。

ただ一方で、議会主導で行政改革を実行することは想像以上に難しい。なぜなら我が国の地方議会のほとんどは、実際には執行側提出議案の是非を判断するだけの「ラバースタンプ」型の議会となっているからである。議会自ら課題を設定し、条例制定を行うなど主体的な問題解決型の議会は全国でも少数である。議会主導で行政改革を実行していくためには、前提として従来の議会のあり方を見直し、主体的に課題に取り組むための体制づくりを行う「議会改革」が押し進められなければならない。

地方議会では90年代後半、先駆的な首長の誕生でオール与党体制が崩れ、議会側にも執行部と対峙するだけの改革が求められるようになり、また議員の不祥事により議会不信が高まったことで、「議会改革」が取り組まれるようになった⁴¹。議会改革はその多くが「議会基本条例」の制定から始まっている。2000年代に北海道栗山町議会が議会基本条例を全国で初めて制定し、現在では全自治体の5割弱となる約800の議会にて制定されている⁴² ⁴³。この条例はいずれも議員提案によって制定されるものであるため、議員の積極的な姿勢がなければ制定されることはない。議会改革に積極的な議会は、新たな取組みに対しても前向きな風土を有しており、EBPMというテーマについても積極的に取り組む可能性が高い。

具体的な改革内容では、議案・関連資料の一般公開を契機にした自治体保有データのオープン化、パブリックコメントや住民アンケートなどによる行政施策の客観評価、議会が条例提案を行う検討組織の設立、議会評価実施、議会のIT化、学識経験者や専門性を持つ職員の登用など、EBPMの推進に貢献する取り組みが多数存在している。着実にEBPMを進めていくためには、既に取り組まれている議会改革の枠組みを活用し、EBPMを推進していくことが重要である。

むすびに

我が国における EBPM の取組みはまさに始まったばかりである。中央省庁においてもようやく始まった段階なので、地方行政ましてや地方議会を巻き込んで推進するとなると、EBPM が普及するのは遠い先のことのように思える。しかし、今後「データ」や「エビデンス」を活用した政策立案のプロセスは、より一層重要となることは間違いない。特にほとんどの地方自治体では人口減少が加速することから、限られた予算の範囲で住民サービスを維持していくことが求められる。地方自治体の現場こそ、一層効果的で効率的な行政運営が求められることは明らかであり、様々なハードルがあろうともEBPM はこれからの行政の進むべき方向だと言える。

その一方、「議会」にはどのような役割が求められるのか。それは行政と同様に、目に見えた成果を生み出すことのできる「効果的な議会」が求められるのではないかと。従来の受動的な議会ではなく、議会自ら課題を設定し、議員立法に結び

付けるなど主体的な「問題解決」型の議会が重要となってくる。ただ、議会全体が主体的に活動するには、党派を超えた議員全員の協力体制が必須となる。その際に重要となってくるのが「EBPMの視点」である。客観的なデータやエビデンスを重視することは、イデオロギーや党派性に過度に左右されず、「どのような政策・施策が真に効果的であるのか」について真正面から議論することを可能とする。ブレアが「重要なことは効果があるということだ」と述べたように、政局本位の体質を脱し、有効かつ効率的に議会を機能させることが重要なのである。

そういった意味で、EBPM が普及し発展することは、新しい議会のあり方、その存在意義を見出すことにもつながるのではないだろうか。ハードルは険しいものであるが地方議会が主体的に EBPM に取り組むことがこれからの進むべき方向であることを確信し、今後の発展を期待したい。

(以上)

- ¹ 内閣府ウェブサイト「内閣府における EBPM への取組」
(<http://www.cao.go.jp/others/kichou/ebpm/ebpm.html>)
- ² 石破大臣 (2015) 「これまで政策を立案する上において、経験あるいは勘あるいは思い込みというような、KKO とはいいますが、こういうことにもとすれば陥りがちなところがあったのではないかと」石破内閣府特命担当大臣記者会見要旨 平成 27 年 4 月 21 日
(https://www.cao.go.jp/minister/1412_s_ishiba/kaiken/2015/0421kaiken.html)
- ³ 地方議会の監視機能については以前から批判されており、筆者自身も地方議員であることから実体験として感じていることである。例えば、質疑では「住民は…」といった表現がよく登場するが、住民全員がその議論に賛成・反対していることはあり得ず、こうした発言によって住民全員が同様の考えや行動を選択しているかのように表現され、不十分な根拠に基づいた批判につながっている。
- ⁴ 宮脇淳 (2017) 「議会議論の非難・否定的批判からの脱却」『政策を見る眼』No. 35 図書館総合研究所
(<https://www.trc.co.jp/soken/newsletter/pdf/0035.pdf>)
- ⁵ 内閣府 (2018) 『平成 30 年度内閣府 EBPM 取組方針』2 頁
(https://www.cao.go.jp/others/kichou/ebpm/pdf/torikum_i.pdf)
- ⁶ 総務省 (2018) 『EBPM (エビデンスに基づく政策立案) に関する有識者との意見交換会報告 (議論の整理と課題等)』平成 30 年 10 月 2 頁
(http://www.soumu.go.jp/main_content/000579366.pdf)
- ⁷ 家子直幸ほか (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、ランダム化比較実験による実証、及び日本への示唆～」『政策研究レポート 2016 年 02 月 12 日』三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング 1-3 頁
(http://hrd.murc.jp/thinktank/rc/politics/politics_detail/seiken_160212.pdf)
- ⁸ 総務省 (2018) 前掲 12, 32 頁
- ⁹ 神奈川県政策研究センター (2018) 『調査:「根拠に基づく政策運営 (EBPM)」(中間報告)』2018 年 8 月 5 頁
(<http://www.pref.kanagawa.jp/docs/r5k/cnt/f7282/documents/2ebpmhonbun.pdf>)
- ¹⁰ 依田高典・田中誠・伊東公一朗 (2017) 『スマートグリッド・エコノミクス』有斐閣
- ¹¹ 惣脇宏 (2010) 「英国におけるエビデンスに基づく教育政策の展開」『国立教育政策研究所紀要 第 139 集』平成 22 年 3 月 160-161 頁
(https://www.nier.go.jp/kankou_kiyou/kiyou139-016.pdf)
- ¹² 家子ほか (2016) 前掲 8-9 頁
- ¹³ 内山融 (2017) 「イギリス政府における EBPM-政府エコノミストを中心として-」『独立行政法人経済産業研究所 (略称 RIETI) EBPM シンポジウム資料 2017. 12. 19』RIETI
(https://www.rieti.go.jp/jp/events/17121901/pdf/1-1_uchiyama.pdf)
- ¹⁴ 小林庸平 (2017) 「イギリスの独立機関による EBPM」『RIETI EBPM シンポジウム資料 2017. 12. 19』RIETI
(https://www.rieti.go.jp/jp/events/17121901/pdf/1-2_kobayashi.pdf)
- ¹⁵ 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉 (2015) 『公共政策学の基礎』有斐閣ブックス 9-12 頁
- ¹⁶ 津田広和・岡崎康平 (2018) 「米国における Evidence-based Policymaking (EBPM) の動向」『RIETI Policy Discussion Paper Series 18-P-016』RIETI 2-6 頁
(<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/pdp/18p016.pdf>)
- ¹⁷ 同上 32 頁
- ¹⁸ 津田広和 (2017) 「米国政府における EBPM」『RIETI EBPM シンポジウム資料 2017. 12. 19』RIETI
(https://www.rieti.go.jp/jp/events/17121901/pdf/1-3_t_suda.pdf)
- ¹⁹ 総務省行政評価局 (2018) 「政策評価制度に関する経緯」『政策評価に関する基礎資料集』平成 30 年 10 月 236-239 頁
- ²⁰ 経済財政諮問会議 (2013) 「財政の質の改善に向けて (有識者議員提出資料)」第 6 回経済財政諮問会議 平成 25 年 3 月 8 日
(https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2013/0308/shiryu_02.pdf)
- ²¹ 総務省行政評価局 (2018) 前掲 240-241 頁
- ²² 森川正之 (2017) 「エビデンスに基づく政策形成に関するエビデンス」『RIETI Policy Discussion Paper Series 17-P-008』RIETI 3-15 頁
(<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/pdp/17p008.pdf>)
- ²³ 葉事日報ウェブサイト「【呉市】市を挙げて医療費削減・健康管理増進システム構築 2010. 3. 17」
(<https://www.yakuji.co.jp/entry18549.html>)
- ²⁴ 神奈川県葉山町「葉山町きれいな資源ステーション協働プロジェクト概要」平成 27 年 8 月～平成 28 年 8 月
(https://www.town.hayama.lg.jp/material/files/group/1/161028_sigen.pdf)
- ²⁵ 行政機関が行う政策の評価に関する法律 (平成 13 年法律第 86 号・最終改正 平成 27 年法律第 66 号) 第三条「行政機関は、その所掌に係る政策について、適時に、その政策効果を把握し、これを基礎として、必要性、効率性又は有効性の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から、自ら評価するとともに、その評価の結果を当該政策に適切に反映させなければならない」
- ²⁶ 内閣府地方創生推進室 (2015) 「地方版総合戦略策定のための手引き」平成 27 年 1 月
(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/c_hihouban_sougousenryaku/pdf/siryoul.pdf)
- ²⁷ 阿内春生 (2015) 「市町村議会における教育政策の修正とエビデンスの不在-箕面市における生徒指導専任教員配置政策を事例として-」『教育学研究』82(2), 253-264, 日本教育学会
(https://www.jstage.jst.go.jp/article/kyoiku/82/2/82_253/_pdf/-char/ja)
- ²⁸ Pedro Manuel Saraiva (2018) "Quality and statistical thinking in a parliament and beyond" *QUALITY ENGINEERING* 2018, vol130, No. 1, 2-22
- ²⁹ 自由民主党行政改革推進本部行政事業レビューチーム EBPM 特別班 (2017) 『行政改革推進本部 行政事業レビューチーム EBPM 特別班 提言～EBPM を形式から実質へ～』平成 29 年 6 月 22 日
(<https://www.taira-m.jp/2017/07/ebpm.html>)
- ³⁰ 石崎とおるオフィシャルブログ 2018-03-09
(<https://ameblo.jp/tohru-ishizaki/day-20180309.html>)
- ³¹ 樋口耕一 (2014) 『社会調査のための計量テキスト分析-内容分析の継承と発展を目指して』ナカニシヤ出版 1 頁

- ³² 増田正(2012)「地方議会の会議録に関するテキストマイニング分析」『地域政策研究』(高崎経済大学地域政策学会) 第15巻第1号2012年8月 17-31頁
(<http://www1.tcue.ac.jp/home1/c-gakkai/kikanshi/ronbun15-1/03masuda.pdf>)
- ³³ 樋口(2014) 前掲 19-29頁
- ³⁴ KHcoder 公式サイト(<http://khcoder.net/>)
- ³⁵ 神奈川県政策局 ヘルスケア・ニューフロンティア推進本部 室 (<http://www.pref.kanagawa.jp/docs/mv4/index.html>)
- ³⁶ 東京都財務局「平成30年度東京都予算の見積方針のポイント」平成29年7月21日 3頁
(http://www.zaimu.metro.tokyo.jp/yosan/20170721_heisei30nendo_yosan_mitsumori_housin_tokyo_imeitsuutatsu.pdf)
- ³⁷ 京都府政策企画部『平成29年度当初予算案 主要事項説明資料』平成29年
(http://www.pref.kyoto.jp/library_documents/04seisaku.pdf)
- ³⁸ 京都府ウェブサイト「スマート京都推進プラン」について平成28年
(http://www.pref.kyoto.jp/kikakuso/news/smart_gov.html)
- ³⁹ 地方自治法第100条の2「普通地方公共団体の議会は、議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のために必要な専門的事項に係る調査を学識経験を有する者等にさせることができる」
- ⁴⁰ Code for Japan ウェブサイト
(<https://www.code4japan.org/>)
- ⁴¹ 早稲田大学マニフェスト研究所議会改革調査部会編(2014)『あなたにもできる議会改革』第一法規
- ⁴² 栗山町議会事務局 栗山町議会ホームページ
(<http://town.kuriyama.hokkaido.jp/gikai/index.html>)
- ⁴³ 自治体議会改革フォーラム「議会基本条例制定状況(自治体リスト)2017年07月24日更新」
(http://www.gikai-kaikaku.net/gikaikaikaku_kihonjourei.html)

(ウェブサイトは全て2019年1月25日に最終閲覧)