

政策研究

POLICY RESEARCH

2018 No.11 (2019年2月号)

- レポート:政策論説 基本構想・総合計画の質的進化
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
 - レポート:政策シグナル 変革型リーダーシップの質
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
 - レポート:アジアリンク 中国経済減速とアジア
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
 - レポート:事例研究 質の高い「エビデンス」の創出に向けた指標粒度の在り方について
中村 圭 (株式会社富士通総研 行政経営グループ)
-

はじめに

春の統一地方選挙に関連し、選挙活動を通じて地域のあり方を議論する機会が増える時期を迎えている。そして、統一地方選挙後には新しい政治体制の下で、「基本構想」・「総合計画」の新たな策定や見直しを本格化させる地方自治体も多い。しかし、総合計画等のほとんどが「策定することが目的」となり、策定後に自治体経営のガバナンスの基軸として実質的に活用されることはほとんどないのが実態である。こうした実態が生じる原因は、国の政策の変化等単純ではないものの、総合計画の問題点の第1は策定過程、第2はリスク認識にある。

1. 策定過程問題

第1の策定過程の問題点とは、トップダウンとボトムアップのミスマッチが生み出す計画自体の混沌化である。総合計画の策定の多くは、首長等からの大きな理念がトップダウン方式で設定される一方で、現場の部局からは具体的に従来から展開してきた事業をボトムアップ方式で積み上げる形態が設定される。この両者の接点が「施策レベル」であり、トップダウンとボトムアップが構造的にぶつかり合い、「表面的な妥協」、すなわち、実質的に「言葉の調整」や「事務事業と施策レベルの目標の混在と捻じれ」でバランスをとる場ともなる。従来、施策レベルでの政策評価の難しさが指摘された一因ともなっている。こうした場合、取りまとめる総務や企画等の部局は「ホチキス留め」的性格が強まり、実質的に新たな政策形成に結び付きづらい構図も生じる。その結果、本来は長期的な視点の自治体経営を明示する羅針盤であるはずの総合計画を作成すること自体が目的となり、パッチワーク的に個々の事務事業を並べるにとどまり、完成後の体系的活用や地域との共有が実務的に困難となる実態に陥る。

策定過程では、地域の実現すべき大きな姿を示し、そこから具体的な事業等を結びつける演繹的方法によるアプローチと、個別の事業や課題解決方法を検討し、計画として体系化していく帰納法的方法によるアプローチの二つが有機的に結び付く必要がある。「政策は現場に宿る」という政策思考の原則、そして、法令や国の予算等の強い影響を受け自由度が低い個別事務事業ごとのボトムアップ型、すなわち、帰納法的方法たる個別の要望を積み上げる方法の流れが主流とならざるを得ない。しかし、それだけでは自治体経営自体がパッチワーク的となり、全体としての戦略性に乏しく、地域間競争が激しくなる時代に劣位となりやすい構図を生み出す。政治的に地方自治体が進むべき方向性を明確に提示し、自治事務等限られた範囲ではあっても、その方向性を共有し実現に必要な事業や視点とは何か、体系的に描くことが極めて重要となる。このことは、住民参加等による審議会方式の策定においても、まず、トップダウン方式による方向性を明確に共有し議論を進めていくことが必要である。それなしには、総合計画の策定過程自体が「ゴミ箱化」してしまう危険性を持つ。

庁内の検討体制や住民参加の体質的課題を認識する上で有用なモデルが、「ゴミ箱モデル」である。政策形成過程をゴミ箱に見立てて、そこに無秩序に投げ込まれる問題点や解決策がどのような状況にあるかを説明したモデルである。その中核は、実際の政策あるいは計画の形成は合理的に行われるのではなく、問題点と解決策が無秩序なゴミ箱の中で選択される過程に過ぎないとしている点にある。ゴミ箱モデルの本質は、政策形成を単なる混沌状態に止めず「組織化された無秩序」と捉える点にある。組織化された無秩序となる原因は、「不明確な選好」、「不明確な技術」、「流動的参加」の三要素にある。

第1の「不明確な選好」とは、政策や計画の形成に参加する人々が予め前提となる選好の基準、理想への目標を明確に認識し共有していることが少なく、むしろ何を達成しようとするのかの選好基準を曖昧にしておくことで、参加者自らの利害関係や視点で行動しやすい環境を形成する傾向にあることを意味する。さらに、選好基準を不明確にしておくことで他者との間の対立を表面化させないことや、意思決定に対する自分の柔軟な位置を確保しようとする傾向がある。こうした実態は、議論の無秩序を深め合理的形成を

困難化させる。その回避には、トップダウン方式による選考基準の共有が不可欠となる。

第2の「不明確な技術」とは、政策や計画の形成への参加者が、政策や計画自体の意思決定プロセスの全体像を十分に理解していないことを意味する。参加者は自分自身の認識した事実に基づく課題や手法については認識し理解しているものの、その事実や手法が経済社会の中でどのような位置づけにあり、如何にその解決策が形成されるかについては断片的にしか理解していない場合が多い。断片的認識では、政策や計画の意思決定に際して合理的な判断ができず、試行錯誤と先例重視を繰り返す結果になる。

第3の「流動的参加」とは、政策や計画の形成への参加者が行政職員、住民を問わず、議論する課題によって実質的に参加したりしなかったり、あるいは議論への注目度が異なることを意味する。自分の認識した課題には関心を払うものの、それ以外の課題への関心は低下する。同一問題であっても時間の経過によって参加者が投入する労力も変化する。

以上の点から、①トップダウン方式による目標や選好基準を明確にまず共有すること、②議論の結果が政策や計画の形成全体に如何に反映されるかを共有すること、③自らの関心事だけにとらわれることなく政策や計画の議論全体に参加することのルール化をすることなどがまず重要となる。

2. リスク認識

総合計画は、単なる予定ではなく、自治体経営の羅針盤である。自治体経営の羅針盤に対して、当然のことガバナンスによる内部統制を機能させる必要がある。内部統制の要素としては、(ア) 統制環境の把握、(イ) リスク認識と対応、(ウ) 統制活動、(エ) モニタリング機能がある。このうち(イ) リスク認識と対応は、従来の地方自治体等行政機関では十分に認識し行動されてこなかった点である。リスク認識と対応は、組織目標の達成に影響を与える阻害要因を識別・分析・評価し、当該リスクへの適切な対応を行う一連のプロセスの形成を意味し、リスクの可視化もこの中に位置している。そこでは、(i) 取巻くリスクについて適時・的確に把握し対応すると同時に、リスクが顕在化した時、早期に対策を選択できる体制とすること、(ii) 事業に関係するリスクを適切にコントロールするプロセスを確立すること、(iii) リスクには、内部で発生するリスクと外部の要因により発生するリスクがあり、いずれのリスクに対してもその内容と発生原因を洗い出し識別し、見つけ出したリスクは、顕在化する可能性が高いリスク及びそれが組織や活動に与える影響の度合いの観点から評価する。自治体経営の実効性とは、リスクを管理しつつ本来の政策目的を達成することである。

リスクを踏まえた実効性を確保するための自治体経営の対応は、(a)逸脱型、(b)未来型、(c)探索型、(d)設定型に分けられる。(a)逸脱型は、目的の達成を維持しつつ、その接近プロセスが何らかの原因によって維持できない場合、原因を明確にして新たな接近プロセスを選択する。(b)未来型は、目的の達成を維持しつつ、その接近スピードの維持が何らかの原因で困難となった場合、原因を明確にして且つプロセスを維持しつつ、目標値への接近スピードとそれに基づく手段の新たな設定を行う。(c)探索型は、目的の達成を維持しつつ水準の見直しと目標変更を優先して行い、そのギャップを埋める接近プロセスや手段の最適化を図る。(d)設定型は、目的自体の再検証を行い、目的の新たな設定の中で目標などのプロセスと水準を設定する。最終的に実効性そのものの確保を断念する「終結型」の選択も重要となる。

自治体経営は、行政組織の持続性を確保する「行政経営」と、地域の持続性を確保する「地域経営」に分けられ、相互が密接不可分の関係で展開されている。首長、議員、コミュニティ、住民等を問わず、あるいは、行政経営・地域経営の両者に求められる人的資源の共通要素として、リーダーシップ力が強く求められている。超少子高齢化、グローバル化、情報化等、環境変化が急速に進む中で、求められるリーダーシップの基本形態として「変革型」が挙げられる。

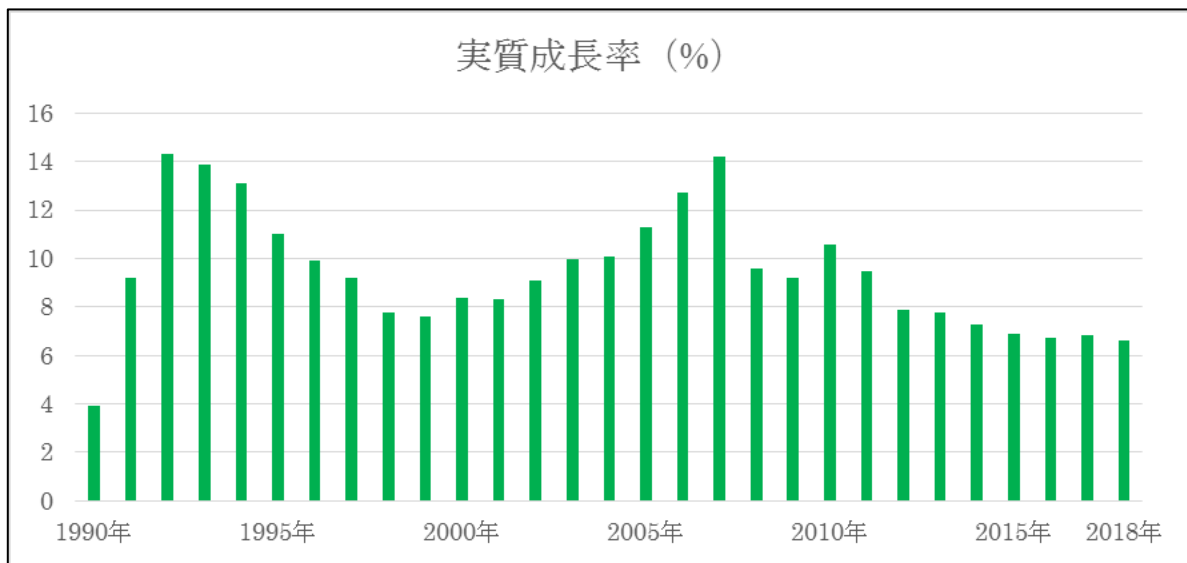
変革型とは、1980年代後半以降本格化したリーダーシップ論であり、不確かかつランダムに変化する環境に対して組織や地域を成功へと導く行動に焦点をあてた考え方である。ビジョンを提示しながらフォロワーを導き、動機づけや組織変革を実現することがリーダーシップの中核的な行動であるとする。従来のリーダーシップにおける行動論や条件適応理論等が集団全体を視野に入れて、目的に向かって成果を上げることに重点を置いたのに対して、変革型では、トップ・マネジメントのリーダーシップに焦点を絞っている。焦点を絞った背景として、①組織の転換期に活躍した経営者に注目する臨床的ケーススタディをベースにしていること、②チェンジ型マネジメントが組織改革の面で中核的存在とされたこと、③不確実性に対するリーダーシップ研究の蓄積が薄かったこと、④以上の視点から交換型リーダーシップと変革型リーダーシップの区別が重視されたこと、などが指摘できる。変革型リーダーシップの柱は、第1に交換型と変革型の区別の明確化、第2に組織変革を進めるリーダーの機能の明確化にある。

「交換型」は、従来のリーダーシップの基本的類型であり、「価値交換」で人を動かすことを柱とする。政治の世界では投票・選挙への協力とそれに対する見返り、民間や行政組織では目標達成と報酬の引き上げなどであり、その前提としてリーダーとフォロワーの関係が明確であり、フォロワーが何を望んでいるかをリーダーが把握し、フォロワーの貢献に対して提供する内容を明確に提示することが求められる。

これに対して「変革型」は、フォロワーに対して価値交換の行使だけでなく、高いモラル性をもってフォロワーの価値観や態度を無条件に変化させることを基本とする。例えば、資料の整理整頓ができていない者に対して、整理整頓した方が仕事の効率性が上がることを納得してもらい自主的に整理整頓する姿勢の形成に導く方法であり、信賞必罰の価値交換のみに依存せずフォロワーを動かす点に特色がある。

特に、1988年に発表されたコッター・リーダーシップ論は、リーダーシップとマネジメントの違いを主張し、変革の時代に必要なものはリーダーシップであることを強調している。そして、リーダーシップに最も重要な要素を「リーダーの掲げるビジョン」とし、変革を実現する「変革の8段階」を提唱している。さらに、リーダーに必須の能力として「対人態度」と「高いエネルギーレベル」も指摘している。「マネジメント」の統制が取れていることが良い経営では重要視された。しかし、変革時代では「リーダーシップ」の必要性を強く指摘している。もちろん、従来の「マネジメント」を否定するのではなく、組織内では「マネジメント」も「リーダーシップ」も同時並行的に必要と位置づけ、それぞれの役割や課題達成プロセスの違いを明確にしている。

以上から変革型リーダーシップの機能は、(ア)方向を定める、(イ)決めた方向に人心を整列させる、(3)モチベーションを高めることであり、(ア)はシンボル等の単純な形態での提示、(イ)は人のネットワーク形成、(ウ)は抵抗を少なくする環境づくりが重要となる。加えて(ウ)は、(i)方向性を繰り返し伝えること、(ii)方向性の議論にフォロワーを参画させること、(iii)努力に対する適切な支援に努めること、(iv)成功に対する適切な評価に努めることが重要としている。



(資料) 中国国家统计局資料より作成。

2018年の中国の実質成長率は6.6%となり、中国経済の減速が明確になったことは周知のとおりである。中国政府は、「一帯一路」を目指した供給構造改革を実現し、付加価値の高い経済体力の形成を国を挙げての大きなテーマとしている。このため、構造改革による経済減速をある程度受け止めつつも、長期的な潜在成長力を高めることを優先する姿勢にあった。足元でも、香港・マカオ・広州等の湾岸地域を、新たな経済成長の拠点とする政策も提示されている。しかし、消費活動のさらなる減速も生じる中では、実体経済に加え、これまで経済成長の鈍化をある程度飲み込みつつ中国政府が進めてきた過剰債務の削減政策等、中国内の金融情勢にも影響を与える可能性がある。

中国経済の減速は、日本を含めたアジア地域に徐々にマイナスの影響を及ぼしつつある。日本経済においても、例えば内閣府「景気ウォッチャー調査」では、足元の現状判断は全体として改善する動きとなっているものの、先行き判断は、慎重な見方が拡大している。特に、企業については良し悪しの分かれ目となる「50」を下回ってきており、中国経済の減速、貿易摩擦の拡大等を反映し、将来に対しては慎重な見方が強まりつつある。そうした動きはすでに実体経済にも生じており、日本経済の生産活動が全体として、減速する傾向を示している。米中の貿易摩擦問題や中国経済の減速等による将来見通しの不透明性が強まっていることを反映しており、資本財は2018年を通じて前年比で減速する傾向を示しており、消費財も低位で推移している。資本財については、当面、特に貿易摩擦等の国際情勢により不安定な動きが続くものと見込まれる。

以上の影響は、外需の減少から韓国経済の幅広い分野での生産活動鈍化傾向のほか、タイ、マレーシア、ニュージーランド等の国々でも、経済全体として活動が鈍化する側面を見せつつある。中国政府は経済減速に対して、個人所得税減税や公共投資の拡大等で下支えする経済政策を展開してきたものの、貿易摩擦問題が長期化すれば、そうした下支え効果も限定的とならざるを得ない。中国経済工作会議の2019年の経済運営方針では、①知的財産権等外資企業の権利保護、②外資企業の独自活動分野の拡大を示す一方で、③製造強国の促進等を掲げており、両者の矛盾なき展開の具体像が求められている。

はじめに

限られた経営資源を有効に活用し政策効果を高めるために「証拠に基づく政策形成（Evidence-Based Policy Making：EBPM）」の重要性・注目度は高まっている。証拠に基づく政策立案（EBPM）とは、内閣官房行政改革推進本部事務局によると「（1）政策目的を明確化させ、（2）その目的のため本当に効果が上がる行政手段は何かなど、『政策の基本的な枠組み』を証拠に基づいて明確にするための取組」である。経済産業省「平成28年度政策評価調査事業（経済産業行政におけるエビデンスに基づく政策立案・評価に関する調査）報告書」によると、「エビデンス」の質には「専門家や実務家の意見」や「少なくとも1つのRCT」などの段階があることが指摘されている。

政策・事務事業等の効果を高めるためには、ランダム化比較実験（Randomized Controlled Trial：RCT）などによる質の高い「エビデンス」が求められるが、「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）」において、「（研究者として）エビデンスづくりや政策評価を頼まれたとき一番困るのが、政策の実施は、それが評価できるような形には必ずしもなっておらず、とても複雑な政策が実行されること。関連する政策が同時に始まるので、一つの政策の効果の測定はほとんどできないし、無理矢理やったとしても局所的な情報しか出せない。」という指摘がなされているように、政策・事務事業等によっては厳密な政策効果の測定によって質の高い「エビデンス」の創出（統計的手法を用いた厳密な政策効果の測定）が難しい場合がある。

本稿では、質の高い「エビデンス」の創出が難しくなる要因として指標の設定方法、特に「政策効果を測定するための指標の対象（政策効果の測定対象）」と「政策の直接的な対象（介入の対象）」の違いに注目して考察を行う。

1. 「介入の対象＜政策効果の測定対象」とした場合の問題点

（1）「介入の対象＜政策効果の測定対象」について

質の高い「エビデンス」の創出に関して直接的に議論を行ったものではないが、総務省「地方公共団体への評価手法等の情報提供等の支援に関する調査研究」では地方自治体の行政評価における課題として「評価指標の設定」が挙げられており、その要因として「施策・事務事業の目的・成果を具体化・明確化できていない」ことが指摘されている。質の高い「エビデンス」を創出するための指標設定においても、地方自治体における行政評価の成果指標の設定と同様に目的・成果の具体化・明確化（対象や対象をどのようにしたいかの具体化・明確化）は必須であると考えられる。本稿では、目的・成果の具体化・明確化に取り組んでいるものの、質の高い「エビデンス」を創出するための適切な指標設定が困難となる要因として「介入の対象（政策の直接的な対象）＜政策効果の測定対象（政策効果を測定するための指標の対象）」としている場合を取り上げる。

「介入の対象＜政策効果の測定対象」とは、政策・事務事業等により直接的に介入する対象（補助金の交付対象やセミナーの参加者、ポスターを目にする人など）の粒度が、政策・事務事業等の効果を測定するための指標よりも小さくなっていることを意味している。具体的には【図表1】のような政策・事務事業等（介入）及び政策・事務事業等（介入）の直接的な対象、政策効果の測定対象（指標）などがある。

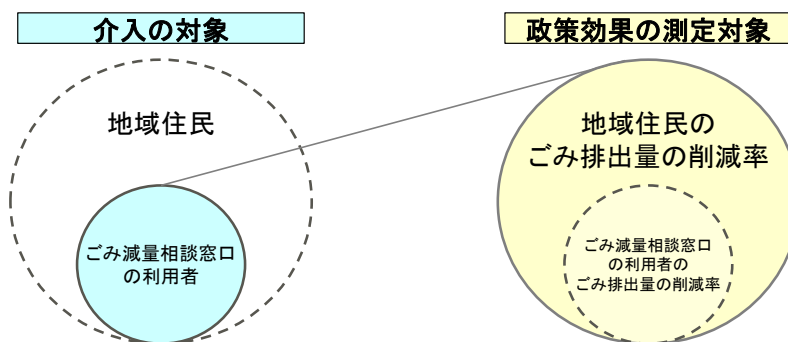
図表 1 「介入の対象<政策効果の測定対象」の具体例

政策・事務事業等(介入)	政策・事務事業等(介入)の直接的な対象	政策効果の測定対象(指標)
ごみ減量相談窓口の設置	・ ごみ減量相談窓口の利用者	・ 対象地域全体 (ごみ排出量の削減率)
観光PR	・ 観光PRの対象者 (ポスターの閲覧者・HPの閲覧者等)	・ 不特定多数 (観光客数)
育児休暇制度についての企業指導	・ 指導を受けた企業	・ 対象地域全体 (育児休暇の取得件数)
地域における仕事の創出や移住・定住の促進	・ 仕事創出に関する補助金を受領した事業者 ・ 移住サポートセンターの利用者	・ 対象地域全体 (地域における移住者数等)

具体例として、「ごみ減量相談窓口の設置」を用いて「介入の対象<政策効果の測定対象」の説明を行う。「ごみ減量相談窓口の設置」とはごみの排出量の削減に取り組んでいるものの実施方法で悩む住民を対象とした相談窓口であり、相談者に対してアドバイス等の支援(介入)を実施して、相談者のごみ排出量の削減を支援するものである。地域のごみの排出量削減や、ごみ排出量削減に伴う循環型社会の構築、環境保全基準の達成などのより大きな目標の実現に向けて実施されている。

環境保全基準の達成という大きな目的に向けて地域のごみ排出量の削減に取り組んでいるため、取組(介入)の成果として「(地域全体の)ごみ排出量の削減率」を設定することは一見妥当にも思われる。しかし、「ごみ減量相談窓口」によって直接的に支援(介入)する対象は「ごみ減量相談窓口の利用者」であり、地域全体の住民に対する支援(介入)は実施されていない(仮に地域住民の全員がごみ減量相談窓口を利用する場合には、この限りではない)。そのため「ごみ減量相談窓口の設置」という取組(介入)の成果を測定するための指標として「(地域全体の)ごみ排出量の削減率」を設定すると、その指標は「ごみ減量相談窓口による支援(介入)対象者」の行動に加えて、ごみ減量相談窓口を利用していないその他大勢の住民の行動も測定していること、つまりは「介入の対象<政策効果の測定対象」としていることとなる。【図表2】

図表 2 「介入の対象<政策効果の測定対象」について

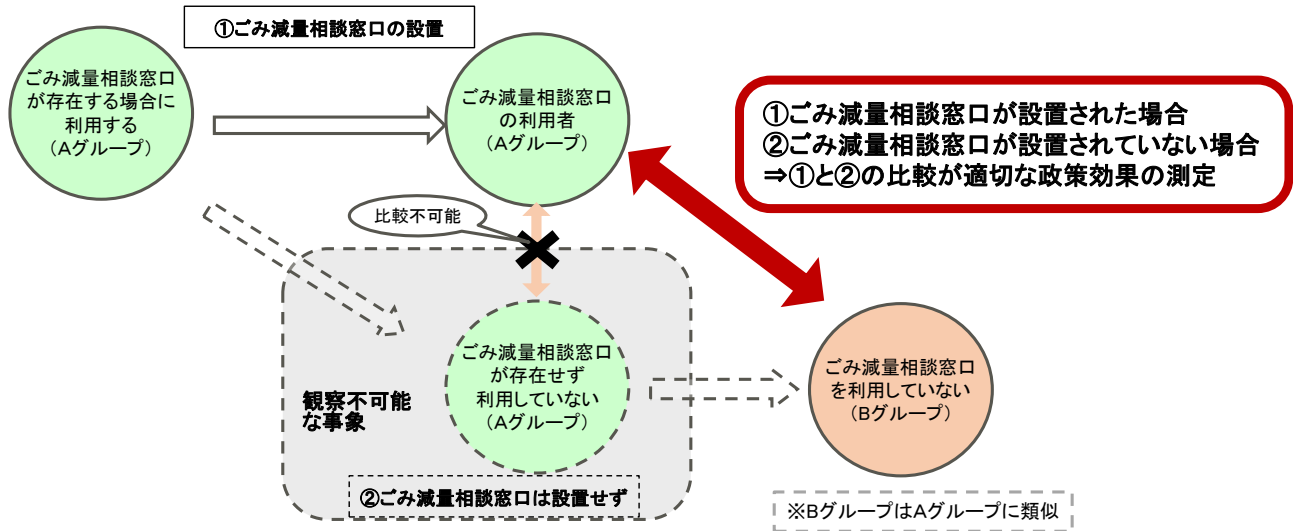


(2) 質の高い「エビデンス」の創出における問題点

「介入の対象<政策効果の測定対象」とすることで、質の高い「エビデンス」の創出(厳密な政策効果の測定)が困難になる点を確認する。

「ごみ減量相談窓口の設置」の厳密な政策効果の測定を試みる場合には、【図表3】のとおりAグループが「ごみ減量相談窓口」を利用した場合の「ごみ排出量の削減率」と、Aグループが「ごみ減量相談窓口」を利用しなかった場合に類似する「ごみ減量相談窓口」を利用していないBグループを比較するなど、適切な比較対象を設定する必要がある。

図表3 政策効果測定のための比較対象の設定について



しかし、「介入の対象<政策効果の測定対象」として政策効果の測定対象を「対象地域全体のごみ排出量の削減率」とした場合には、比較対象として「異なる地域におけるごみ排出量の削減率」を設定することになる。「ごみ排出量の削減率」は「ごみ減量相談窓口の設置」による政策効果に加えて、ごみ減量に関する啓発活動（イベント等を含む）やごみ袋の有料化などの「ごみ減量相談窓口の設置」以外の行政による取組や、民間による啓発活動、環境問題に関連した事件、個人の行動特性、地域の特性などの多くの要素の影響を受けている。質の高い「エビデンス」の創出のためには、「ごみ減量相談窓口の利用」に関連するこれらの要素を適切に考慮（コントロール）する必要がある。しかし、「ごみ減量相談窓口の設置」やごみ袋の有料化、ごみ減量に関する啓発活動など、政府・地方自治体の行動のみに焦点を絞っても地域内では同時並行的に同一・類似目標に向けた複数の取組が実施されている場合が多くある。そのため地域間を対象としてそれらの要因を適切に考慮（コントロール）することは難しい場合が多い。

また、政策効果を測定するための指標を「対象地域全体のごみ排出量の削減率」とした場合にその指標は、「ごみ減量相談窓口の利用者」のごみ排出量の状況のみでなく、その他の住民のごみ排出量の状況の影響を受けており、その中から「ごみ減量相談窓口の利用者」の変化状況を抽出して把握することは極めて困難となる。

さらに、「対象地域全体のごみ排出量の削減率」を成果測定のための指標として設定している場合には、直接的な取組の対象者への変化が地域全体にも波及することが所与のものとされている場合がある。しかし、介入の直接的な対象における変化が介入を受けていない主体にも必然的に生じ得るという仮定を無条件に設定することは、「証拠に基づく政策形成（EBPM）」の考え方に照らして適切ではない。

2. 指標設定時等の留意点

「介入の対象<政策効果の測定対象」とすることで、質の高い「エビデンス」の創出において問題が生じることを確認したため、本節では問題への対処方法として以下の3つ取組を検討する。

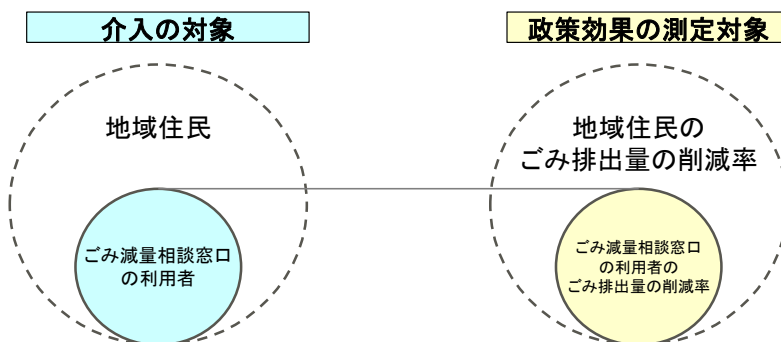
（1）「介入の対象≧政策効果の測定対象」とした指標の設定

「介入の対象<政策効果の測定対象」とすることで質の高い「エビデンス」の創出において問題が生じるため、政策・事務事業等の成果を測定するための指標を設定する場合には、「介入の対象≧政策効果の測定対象」とすることが重要となる。そのためには、補助金の交付であれば交付対象者、PR・啓発・相談等の取組であればPR・啓発・相談の直接的な対象者など、政策・事務事業等の類型に応じた取組（介入）の直接的な対象者を適切に位置付ける必要がある。【図表4】

なお、政策・事務事業等によっては「介入の対象≧政策効果の測定対象」とすることが困難な場合が

考えられるが、成果を測定するための指標設定の段階では政策・事務事業等による取組（介入）の粒度と、成果を測定するための指標の粒度を考慮することが重要だと考える。

図表4 「介入の対象≧政策効果の測定対象」について



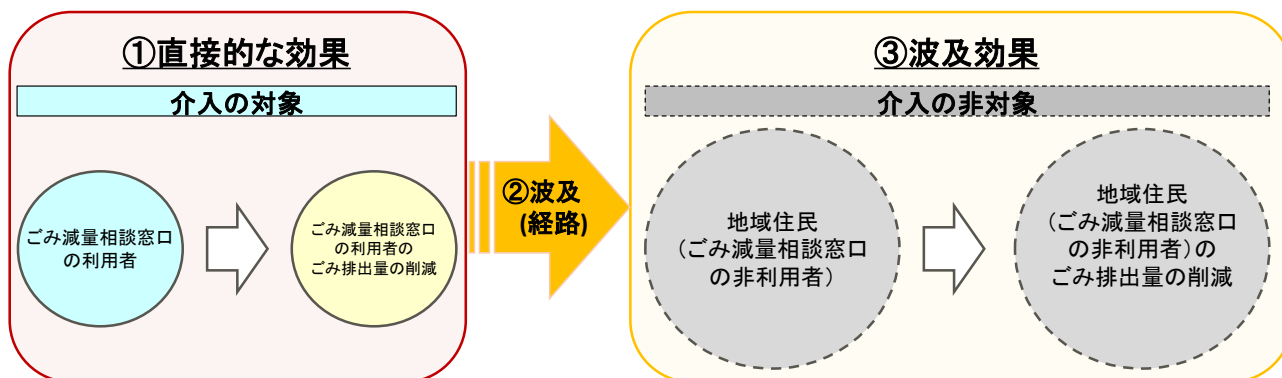
(2) 事業の直接的な効果と波及効果の分離

政策・事務事業等の成果および成果を測定するための指標について検討するときには、政策・事務事業等の直接的な効果と波及効果を混同するのではなく、それぞれを切り離して別々に取り扱う必要がある。直接的な効果と波及効果を別々に測定する場合には少なくとも①直接的な介入対象の変化（直接的な効果）、②介入を受けていない対象への波及経路、③介入を受けていない対象の変化（波及効果）の3段階に分けて測定することが望まれる。

②の波及経路については、波及効果を期待する政策・事務事業等であれば、政策・事務事業等の直接的な対象者の変化が対象となっていない住民・事業者等にどのように影響するのか（波及経路）を事前に想定した上で、その波及状況を測定する必要がある。波及経路は取組の内容により異なってくるが、「ごみ減量相談窓口」の場合には、「ごみ減量相談窓口の利用者」による情報発信状況などが考えられる。【図表5】

なお、政策・事務事業等の直接的な介入対象に関する指標の測定が困難であり、事業の直接的な介入の対象者の変化状況について地域全体を対象とした指標で測定することを試みる場合には、①の直接的な効果、②の波及経路を具体化・明確化した上で、地域全体に占める直接的な対象者の割合を考慮する必要がある。例えば、住民が20万人規模の地方自治体において「ごみ減量相談窓口の利用者」が仮に2,000人/年いた場合には、直接的な対象者の占める割合は1%であることを踏まえておく必要がある。

図表5 事業の直接的な効果と波及効果について



(3) 介入対象等に関するデータの収集

質の高い「エビデンス」の創出のためには、介入対象の変化状況を測定するための指標、比較対象の変化状況を測定するための指標を介入前の状態から収集することが必要となるが、政策・事務事業等によっては介入対象の介入後の状況を測定するための指標収集すら実施されていない場合が多くある。

人的・財政的制約等を背景としてデータ収集等が困難な場合が想定されるが、税金を用いて政策・事務事業等の取組を実施している以上、効果の有無の検証が実施されない、また適切な効果検証の実現が困難な状態で継続することは望ましくない。比較対象の変化状況を測定するための指標の収集や介入前の指標収集が困難な場合であっても、介入後の介入対象の状況を測定するための指標は最低限把握することが必要である。人的・財政的制約等の下での指標収集時には、例えば既存の満足度を測定するアンケート調査等に対象者の属性等を追加することなどの、既存の指標収集手段の改善・見直し等により対応することも重要であろう。

また、政策・事務事業等の実施に伴う変化として意識・雰囲気の変化などの定量的な測定が困難な定性的側面の重要性のみが重視され定量的指標の測定が困難とされる場合がある。しかし、意識・雰囲気の変化の先には行動の変容が想定されるために、期待される行動変化を具体化・明確化することで行動の変容を定量的に測定するなどの取組を実施することが望ましい。なお、質の高い「エビデンス」の創出のためには定量的な分析が必須と考えるが、「エビデンス」の質を高めるためには定性的な側面も十分に考慮することも非常に重要だと考える。

おわりに

本稿では、質の高い「エビデンス」の創出（厳密な政策効果の測定）するための指標設定において、「介入の対象<政策効果の測定対象」としていることの問題点および対応方法についての考察を行った。なお、質の高い「エビデンス」の創出のためには本稿で取り上げた事項以外に、様々な取組が必要であり、「介入の対象≧政策効果の測定対象」などの取組は質の高い「エビデンス」の創出に向けた一取組である。

平成 29 年 4 月に「EBPM 推進委員会」が設置され政府横断的な EBPM の取組が開始されるなど、「EBPM」という名称の取組は緒についたばかりである。しかし、中央政府における政策評価や地方自治体における行政評価など政策・事務事業等の成果を測定するための指標の設定や、その指標の分析等については従前から取り組まれており決して新しいものではない。しかし、先に述べたとおり政策評価・行政評価において成果を測定するための指標の設定において課題を抱えている現状がある。本稿では質の高い「エビデンス」の創出を対象としたが、EBPM の取組としての厳密な政策効果の測定に限らず、政府の政策評価や地方自治体における行政評価での成果指標の設定においても同様の議論が適用可能と考える。

参考文献等

- ・経済産業省「平成 28 年度政策評価調査事業（経済産業行政におけるエビデンスに基づく政策立案・評価に関する調査）報告書」
- ・総務省「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）」
- ・総務省「地方公共団体への評価手法等の情報提供等の支援に関する調査研究報告書」（平成 29 年 2 月）

以上

〈既刊テーマ一覧〉

2018 No. 5	<ul style="list-style-type: none">● 北海道日本ハムファイターズ移転が地域政策に示唆する課題● トップダウン型の政策思考● 二国間協議と多国間協議
2018 No. 6	<ul style="list-style-type: none">● 政策のコミュニケーション● 職員半減時代の自治体経営● ロシア外交の多極化とアジア
2018 No. 7	<ul style="list-style-type: none">● 指定管理者制度の法的政策的考察①（導入経緯と本質課題）● 外国人在留条件の見直し議論● 米国と多国間制度● 市区町村における観光協会のあり方について
2018 No. 8	<ul style="list-style-type: none">● 指定管理者制度の法的・政策的考察②（協定の性格）● 潜在成長力と「PB」議論● ロシア経済と北方領土二島非軍事化提案● 時代の変化に対応した地域産業振興策の展開に向けて
2018 No. 9	<ul style="list-style-type: none">● 指定管理者制度の法的・政策的考察③（公の施設）● 可視化と見える化の両輪● 貿易摩擦・環境問題に揺れる経済政策
2018 No. 10	<ul style="list-style-type: none">● ガバメントとガバナンス、公法と私法の関係● 議会議論・演説の質● 中国経済減速と不良債権処理政策

政策研究 2018 No.11

2019年2月発行

監修 宮脇 淳（北海道大学法学研究科教授）
編集・発行 株式会社富士通総研 行政経営グループ
〒105-0022 東京都港区海岸1-16-1
電話 03-5401-8396
MAIL fri-ppp-jimukyoku@dl.jp.fujitsu.com
URL <http://www.pppnews.org>