

地方公共団体における政策手法の導入に対する 政策研究上の評価の視点 ——東京都足立区における EBPM の全庁的導入を参考として——

堂免 隆浩
木村 剛瑠
毛塚 泰樹
伊藤 将人
菊池 隆聖
佐藤 真陽
塚本 健太

1. はじめに

地方公共団体における政策手法の導入に焦点をあてる研究分野では、導入しやすい部署のみに政策手法を導入することが妥当であるとの考え方がある。この考え方の存在を実感したのは、著者らがEBPM（Evidence Based Policy Making）の全庁的な導入に取り組む東京都足立区の事例を学会で報告⁽¹⁾した際であった。EBPMとは、政策の質の飛躍的な向上を目的とした行政改革に関連する政策手法の一つである⁽²⁾。そして、著者らの研究関心は「他の地方公共団体ではEBPMが特定の部署のみに導入されているのに対して、なぜ足立区では全庁的な導入が進められているのか」であった。これに対し、EBPMを全庁的に導入することは現実的ではなく、EBPMを運用可能な部署においてのみ適用を進めることが重要ではないかとの極めて妥当と思われるコメントを頂いた。実際、先行研究においても、必要性和実行可能性という二つの点でEBPMの導入に適した施策とそうではない施策が存在するとされる（家子他（2016）、小林（2020）参照）。特に、家子他（2016）では、EBPMの導入に適した分野として医療・健康（神奈川県）や教育（尼崎市）が挙げられている。また、大橋（2022）は、国の政策についてではあるものの、おおよそ5,000以上ある施策全てに一律に同じレベルのエビデンスを求めるのかは議論を尽くす必要があるとして一律な導入に対して疑問を呈している。

これに対し、導入しやすい部署へ政策手法を導入することが妥当であるとの視点のみに政策研究上の評価を限定することには留保が必要と考える。政策手法を導入しやすい部署のみに導入することが妥当との考え方に基づく、導入しにくい部署も含めた全庁的な導入は妥当ではないとの判断となると考えられる。しかし、導入しやすい部署のみへの導入が妥当という考え方が唯一とは言えないはずである。つまり、ある政策手法の全庁的な導入を妥当と評価する視点もある可能性がある。本稿は政策手法の導入をめぐる妥当性に対する評価を問題としているが、これは社会学における「他者の合理性」（岸他（2016）参照）と類似の構図と見なせる。つまり、全庁的な導入を妥当と考える地方公共団体には彼らなりの合理性が存在するかもしれないということである。そして、この地方公共団体なりの合理性が政策研究として見ても妥当と見なされれば、こ

の合理性を政策研究上の評価の視点として採用することも可能と考えられる。

そこで、本稿のリサーチクエスチョンを「政策研究上では導入しやすい部署に対してのみ政策手法を導入することが望ましいとされるのに、なぜ（導入しにくい部署を含む）全ての部署へ政策手法を導入することが望ましいと言える評価の視点があるのか」とする。このリサーチクエスチョンの解明のため第一として、導入しやすい部署のみに政策手法を導入することが望ましいという従来の政策研究の考え方を整理する。第二として、これに反した（つまり、導入しにくい部署も含めた）全庁的導入に対する現場の合理性を足立区における EBPM の導入を事例として確認する⁽³⁾。さらに第三として、この合理性を政策研究上における評価の視点の更新につなげられるかについて仮説的に考察する。

2. 研究の方法

2-1 行政改革に関する政策手法の典型としての EBPM

政策手法の導入に対する研究上の評価の視点を検討する上で、本稿で対象とする政策手法は、地方公共団体における行政改革に関連するものに限定する。政策手法の導入を対象とする研究においてはあらゆる分野の政策手法を扱えることが望ましい。しかし、限られた時間とリソースの中では対象分野を限定せざるを得ない。そこで本稿では、個別の政策課題の文脈の影響を受けにくいと考えられるとともに日本の地方公共団体において共通の課題である組織経営の効率改善や政策における質の向上を目的とした行政改革の分野を対象を絞る。

本稿では、行政改革に関連する政策手法の内、主に EBPM (Evidence Based Policy Making) に焦点を当てる。EBPM の目的は政策における質の飛躍的向上であり、政策における質の向上は行政組織のどの部署においても希求され则认为られる。EBPM は、統計改革推進会議 (2017) 「統計改革推進会議 最終取りまとめ」を元に推進体制の構築が進められてきた。日本における EBPM には3つの取り組みがあり、それぞれ①経済・財政再生計画の点検・評価 (KPI 整備)、②政策評価、③行政事業レビュー、である。杉谷 (2022) は、取り組みの①と②を政策の因果関係を同定する「科学志向型」に近く、③を政策の実施やそれに関連する機関のマネジメント改善を含む「実用志向型」に近いとしている⁽⁴⁾。EBPM の内、科学志向型に分類される手段は大量のデータを活用しての高度な統計技術の習得が必要と考えられる。これに対し、実用志向型に分類される手段は、科学志向型と比べると必ずしも高度な技術の習得が必要ないと考えられる。

2-2 調査の概要

まず、地方公共団体への EBPM の普及が推奨されていることを確認するため、総務省 HP、総務省統計局 HP、内閣府 HP、内閣官房行政改革推進本部 HP を確認した⁽⁵⁾。結果、地方公共団体への EBPM の普及を国が後押ししていることを確認した。

次に、足立区における全庁的な EBPM 導入について確認を行うため資料収集と職員へのインタビューを実施した。資料収集では、足立区全体の政策や、EBPM に関する政策、ならびに行政改革の経緯、区の方針や実態の確認を行った。職員へのインタビューは2回実施した。初回のインタビューは、2023年5月23日に足立区政策経営部 ICT 戦略推進担当課に所属する職員2名に対して行った。形式は半構造化インタビューであり、許可を得て録音し、後日、逐語録を作成

した。2回目のインタビューは、2024年5月28日に足立区政策経営部 ICT 戦略推進担当課に所属する職員3名に対して行った。こちらも形式は半構造化インタビューであり、許可を得て録音し、後日、逐語録を作成した。そして、収集した資料と作成した逐語録を考察に用いた。

3. 地方自治体における政策手法導入に対する既存の評価の視点

3-1 政策体系における目的手段関係と研究上の評価との関係

政策が体系的に構成されていることを踏まえると、現場で実際に導入される政策手法にはその手法の上位に位置づけられる政策方針（＝目標）があり、この政策手法の目的は上位の政策方針と一致することになる。秋吉他（2010）は、政策体系が政策・施策・事業という階層で構成され、階層間で目的と手段の関係が確認できるとしている。そして、政策体系の中で目的手段関係が連鎖していると指摘している。この目的手段関係は、単に政策体系上での位置づけを示したものではなく互いの関係を規定する。そして、政策評価においては、上位の政策で掲げた目標（つまり、政策方針）にどれほど貢献したかが評価指標になるとされる。

政策手法が政策体系の中に位置づけられることから導入された政策手法の目的が見失われることがなさそうと思われるものの、手段が目的化する懸念は存在する。つまり、政策方針を見失った状況下での政策手法の導入という問題である。伊藤（2019）は、EBPMを取り上げる中で、手段が目的化しないこと、具体的には、EBPMを実践することのみが目的とならないようにと注意喚起している。

政策手法の導入に焦点を当てた研究を進める際、各政策手法が前提とする政策方針（つまり、目標）を研究上の評価の視点とすることは妥当と思われる。本稿では、政策手法の導入に対する研究上の評価の視点として「上位の政策方針」が置かれることを「目的手段関係原則」と呼ぶこととする。政策体系における目的と手段の関係には、上位に政策方針があることが前提となっている。上位の政策方針の下に個別の政策や事業で活用される政策手法が位置づけられる。そのため、政策手法の導入に対する評価を目的とした研究を進める上では、政策手法がもともと達成しようとしていた目標（すなわち、政策方針）を評価指標として採用することが妥当と見なされることになる。

3-2 導入が困難な政策手法に対する現実的な態度

政策手法を導入する困難さは一律ではなく、その政策手法を導入しやすい部署と導入しにくい部署に分かれると考えられる。そして、政策手法を導入する困難さに影響を及ぼす要因は、①政策手法に固有である適用範囲の幅広さ、および、②導入先の受け入れ可能性、を挙げることができる。①について、例えば、公の施設の効率改善を目的とする「指定管理者制度」⁽⁶⁾は、そもそも公の施設を所管する部署のみにしか導入ができないし導入する必要がない政策手法である。これに対し、政策の質の飛躍的な向上を目指す EBPM は、この政策方針が行政の全部署に関わることから、（論理的には）全ての部署で導入されることが望ましい政策手法である。他方、②について、小西（2020）は、行政改革に関する政策手法である EBPM の推進について、因果効果の科学的検証と因果メカニズムに対する科学的知見が必要とされる中、日々、膨大な実務をこなしている政策の実務担当者がそのようなエビデンスの構築を担うのは不可能と指摘してい

る。また、朝日（2023）は、EBPM の前提となる外部コンサルタントや専門家との連携において、職員の統計やエビデンス解釈の能力開発は検討の価値が大きいと述べており、職員の能力が不足している現状を表している。同様に、地方公共団体の現場においても導入先の受け入れ態勢が現状で整っていないことから、職員の研修の必要性が指摘されている。EBPM の導入では、統計部門の職員などの能力向上に対する支援方針が示されている（EBPM 推進委員会・統計委員会（2018）参照）^{（7）}。こうしてみると、実務量をさらに増加させ高度で専門的な運用能力を必要とする EBPM は、受け入れ態勢を整えることが難しい政策手法の一つと思われる。

全ての部署への導入が望ましいものの現実として全ての部署への導入が困難である時、政策研究上では導入しやすい部署から導入することが妥当と評価されることが考えられる。本稿では、政策手法の導入に対する研究上の評価の視点として「導入できる部署からの導入」が置かれることを「非理想理論原則」と呼ぶこととする。例えば、EBPM はその政策方針が行政の全部署に関わることから、論理的に全ての部署で導入されるべき政策手法と見なせる。しかし、EBPM には高度で専門的な運用能力などが求められ、全ての部署において同時に受け入れ態勢を整えることは困難と思われる。そして、EBPM の政策方針に基づく全ての部署への導入が理想的であるものの、受け入れ可能なところから導入するという考え方は「非理想理論」に基づくと考えられる。具体的に佐野（2016）は、理想が達成できないという不正義が許容される 4 つのケースを示している。それは、①資源制約によるトレードオフの結果として「後回し」にされる価値が存在するケース、②不確実性が高いため敢えてファースト・ベストを目指さないケース、③正義を支える条件の実現が優先され正義そのものが「後回し」にされるケース、④正義に基づく義務のみによっては正義が実現できないケース、である。このように理想的な政策手法を導入できずとも、それを正当化する論理は政策研究においても採用可能と考えられる。

とは言え、ある政策手法について導入が困難と思われる部署を含む全庁への導入を（無理に）進めている（ように見える）事例であっても、政策研究としては、なぜそのような導入が行われたかについて吟味する余地があるかもしれない。政策手法の導入が困難と思われる部署であるにもかかわらず導入を押し進めようとしている地方公共団体がある時、その導入が無知から進められているとしたら非合理的と判断できると考える。実際、そのような状況が多い可能性はある。それでも、もしかすると現場によっては敢えてその政策手法を導入したということもあり得るかもしれない。このような現場において敢えて導入した理由（「他者の合理性」に類似）を確認することも重要と考える。この敢えて活用した理由が妥当と判断されれば、政策手法の導入に対する評価を目的とする研究においてこれまでとは異なる評価の視点も加えることが可能と思われる。

4. 足立区における EBPM の全庁的導入

4-1 足立区における行政評価

足立区では、EBPM 導入の端緒として行政評価が進められてきた。始まりは、2000年度の「区政診断制度」の導入であり、その後、事務事業評価が進められてきた（足立区（2010）参照）。

2005年から基本計画と行政評価を一体化させ、行政評価に基本計画の進行管理の機能を持たせた。この刷新において、基本計画の施策・事業に対応した三段階での評価制度を構築した。第一

段階では、全ての施策・事業に対して、各担当部署による評価が行われる。第二段階では、選ばれた複数の事業と基本計画における「重点プロジェクト事業」について、政策経営部や総務部からなる「庁内評価委員」による評価が行われる。第三段階では、第二段階で検討された施策・事業に対して学識経験者や公募区民からなる「足立区区民評価委員会」による評価が行われる。評価項目は施策や事業ごとで異なるが、基本計画で設定された業績指標だけでなく、投入資源や保有データの数値なども用いられる。

4-2 全庁的な課題の提起と教育および福祉分野におけるデータ活用

足立区では、特に重視すべき「ボトルネック的課題」として「治安・学力・健康・貧困の連鎖」が掲げられ全庁をあげた課題解決が取り組まれている（足立区（2020）参照）。これは、現区長⁽⁸⁾が着任時の2007年に示されたものである。

そして、足立区では「ボトルネック的課題」を対象として、エビデンスの構築および活用が先駆的に取り組まれた（三菱総合研究所（2018）参照）。足立区における「ボトルネック的課題」を抱える象徴的な市民として低所得層の子どもが存在する。そこで、足立区では、この課題を単に家庭の経済的困窮としてではなく個々の家庭を取り巻く成育環境全般にわたる複合的課題としてとらえ、分野横断的で総合的な施策が展開されてきた（足立区（2020）参照）。

さらに、足立区では関連するデータの収集と分析が開始された。まず、2015年より全国に先駆けて子どもの貧困に関する計画「未来へつなぐあだちプロジェクト」が策定され、この計画に基づき「子どもの健康・生活実態調査」が行われた。「足立区区民評価委員会」の学識経験者と連携して収集したデータの分析が行われ、2016年度にひとり親の相談窓口が開設、さらに、2017年度に子どもの体験機会が設置された。そのほか、子どもの学力に関するパネルデータの構築や、区民の健康に関するデータの一元化など、保有データの活用に向けた基盤整備が取り組まれた（足立区（2018a）参照）。データヘルス計画の策定では、データ分析のフェーズを外部委託せず、幼児期から高齢期まで総合的なデータ活用が自前で行われた。

4-3 EBPM の全庁的導入と体制構築

足立区では、2018年より全庁的にデータを活用する仕組みづくりが開始された。この背景には、政府が本格的にEBPMを推進させ始めたこともある。

組織体制として、2018年度に全庁的なデータ活用の司令塔となる部署が設立された。政策経営部における「ICT戦略推進担当課」の新設である。同課は庁内データの透明化、データ利用に関するルールの一統、職員育成などを目的としている（足立区（2018b）参照）。さらに、2021年度に、ICT戦略推進担当課においてオンライン申請やロボティック・プロセス・オートメーション（RPA）など様々なソリューションが実装されることとなった。これに伴い、ITベンダー出身者の課長の雇用を含めた人員の増強が行われた。

2022年度の「重点プロジェクト事業」に対する評価からロジックモデルの流れを取り入れた評価調書への変更が行われた（足立区（2023）参照）。そして、ロジックモデルはPDCAのサイクルを回す根拠となっている⁽⁹⁾。

さらに、2022年に「足立区デジタル・トランスフォーメーション推進計画」が策定された。この計画に基づき職員へのEBPMにおけるデータ活用とロジックモデルに関する研修が実施され

ている。全職員を対象とする研修では、EBPMに取り組むこととなった背景や意義の共有が行われている。さらに、各部署から選抜された職員を対象とする研修では、データ分析の技術的な知識の提供が行われている。研修終了後、受講者を対象としたアンケートを実施し、回答を踏まえて翌年の研修内容の検討が行われている。

5. 考察

5-1 政策手法の導入に対する原則と足立区における EBPM の全庁的導入における前提の違い

政策研究においては、高度で専門的な運用能力を必要とする政策手法の導入に対して、運用可能な部署から導入することで良いとする考え方がある。もちろん、全ての研究がこの立場を採用しているとは限らない。それでも、（例えば、行政改革における組織の効率改善や政策における質の向上のように）どの部署においても導入できることが望ましい政策方針であっても導入を一斉に進めることが困難であれば、できるところから進めるという非理想理論原則は現実的である。そして、この立場からすると、導入しやすい部署と困難な部署が同時に含まれる全庁的な導入は、理想を追求しすぎであるように見える。そのため、政策研究において、導入が困難である部署を含む全庁に政策手法を導入する事例を対象とした研究に疑問を持たれることは大変理解できる。

他方で、足立区では高度で専門的な運用能力を必要とする政策手法として EBPM が必ずしも用いられていないと考えられる。足立区では、相対的に運用しやすいロジックモデルの策定が行われていた。EBPM には、高度で専門的な運用能力を必要とする手法（例えば、RCT）、および、相対的に運用しやすい手法（ロジックモデル）がある。そして、足立区では2022年度の重点プロジェクトに対する評価にロジックモデルの流れを取り入れることが全庁的な方針として定められた。これに対し、データ分析を踏まえた評価制度とすることまでは全庁的な方針となっていない。もちろん、足立区では職員に対してデータ分析の技術向上を目的とした研修が実施されており、足立区が高度で専門的な運用能力を必要とする EBPM を必ずしも放棄しているとは言えない⁽¹⁰⁾。それでも、調査時点での足立区における EBPM に関わる全庁的導入の取り組みはロジックモデルの流れを取り入れた事業に対する成果評価が中心であり、足立区で導入されている EBPM は相対的に運用しやすい EBPM（つまり、杉谷（2022）における「実用志向型」）と考えられる。

さらに、足立区における EBPM の全庁的導入では、政策の質の飛躍的な向上だけでなく（あるいは、向上と言うよりも）足立区に固有の課題克服が達成目標とされたと見なして構わないと考える。目的手段関係原則に準ずると、政策手法の目的は上位の政策方針と一致することになる。そのため、EBPM は行政改革の政策手法の一つであることから、EBPM の目的は行政改革の政策方針と関連する組織の効率改善や政策の質の飛躍的な向上となるはずである。これに対し、足立区では、2007年に全庁にまたがる「ボトルネック的課題」がもともと掲げられ、その克服に向けてデータ活用が進められた。その後、2018年度より EBPM の全庁的導入が行われた。さらに、2022年度より重点プロジェクト事業に対する評価にロジックモデルの流れが取り入れられ職員に対する研修が実施された。このように、足立区における EBPM の全庁的導入における根本的な目標には、足立区に固有である「ボトルネック的課題」の克服があると考えられる⁽¹¹⁾。

5-2 政策手法の導入を対象とする研究における評価の視点の検討

政策手法の導入を対象とする研究では、各手法において目指されている政策方針が何であるかをあらかじめ開示し、この政策方針を研究上の評価枠組みとして採用することが考えられる。目的手段関係原則では、一つの政策手法には一つの政策方針が対応するという前提が置かれているように思われる。これに対し、現実の政策手法には、単一の政策方針の達成が目指されているもの（例えば、指定管理者制度）と、複数の政策方針の達成が併存しパッケージ化されそれぞれの達成が同時に目指されているもの（例えば、EBPM）がある。単一の政策方針の達成が目指される政策手法は、その達成の可否を評価しやすい。これに対し、複数の政策方針が併存する政策手法を評価する際、達成が目指される政策方針ごとに対応する政策手法を分類（例えばEBPMであれば、①経済・財政再生計画の点検・評価（KPI整備）、②政策評価、③行政事業レビューに分類）しておくことが大切である。そして、政策の現場においてある一つの分類に対応する政策方針の達成が目的として重要視されている場合、この一つの政策方針に準じて研究上の評価の視点を置くことで支障がないと考えられる。これに対し、足立区におけるEBPMの全庁的導入ではロジックモデル（つまり、EBPMにおける③行政事業レビューと関連）とデータ分析（つまり、EBPMにおける②政策評価と関連）が同時に取り組みされていた。このように一つにパッケージ化された政策手法において異なる中身それぞれの達成を同時に目指す取り組みを評価する際は、複数の政策方針とこれらに対応する政策手法の分類の内、自らの研究がどの分類の政策手法を評価しているかをあらかじめ開示しておくことが重要と考える。この開示がないまま政策手法に対する評価を行うと、複数の目標の内、ある立場に基づく視点と別の立場に基づく視点が混在し何に対する評価を行っているかが不明瞭になる恐れがある。さらに、分類ごとに分けての評価であると政策手法を真に評価したことにならないのであれば、複数の分類を合わせて評価する枠組みの構築が必要となると考えられる。

政策手法において目指されている方針をそのまま研究上の評価の視点とせず別の評価の視点を採用し政策手法の導入を研究する場合、どの評価の視点に立っているかの開示はより重要と考えられる。そして、本稿では評価の視点として、（1）対象とする政策手法の前提となる政策方針をそのまま視点に採用する場合だけでなく、（2）研究対象とした事例において政策手法が導入された固有の目的を視点に採用する場合があることを確認した。EBPMの全庁的導入に取り組む足立区を対象事例とする研究では、どちらの評価の視点も採用できる可能性が考えられる。だからこそ、足立区におけるEBPMの全庁的導入に対してどのような評価の視点に立った研究であるかの開示が重要となる。例えば、第一としてEBPMの前提となる政策方針（つまり、政策の質の飛躍的な向上）に基づき評価する視点が挙げられる。これは上述の視点（1）に対応し、目的手段関係原則および非理想理論原則と関連がある。実際、足立区では「重点プロジェクト事業」の評価にロジックモデルの流れを含めることでPDCAのサイクルを回している。ロジックモデルはEBPMに含まれ、EBPMの目的は政策における質の向上である。そのため、EBPM導入の目的とされる「政策における質の向上」が足立区の事例に対しても評価の視点となることは妥当であり、これは目的手段関係原則に従っていると言える。さらに、仮にロジックモデルを導入すると業務量が膨大となり、また、運用に高度で専門的な能力が求められるとすると、導入できる部署からの導入が現実的となる。この場合における研究上の評価の視点は非理想理論原則に従うこととなる。なお、実際には、ロジックモデルは相対的に導入しやすいとされる取り組みで

あることから非理想理論原則に従う必要はないかもしれない。第二としてEBPMの全庁的導入を他の政策手法と比較する評価の視点が挙げられる。これは上述の視点（２）に対応する。足立区では、「ボトルネック的課題」の克服を進める過程で様々な取り組みが試行錯誤的に積み重ねられており、EBPMの全庁的導入はその一つにすぎない。つまり、EBPMの全庁的導入のみが「ボトルネック的課題」の克服のための政策手法とは言えない。これに基づく、EBPMを含む様々な政策手法の内、「ボトルネック的課題」の克服につながる政策手法が何かを見定めるため複数の政策手法を比較し評価する視点も挙げることができる。さらに、第三として足立区を他の地方公共団体と比較する評価の視点も挙げられる。これも上述の視点（２）に対応する。足立区における「ボトルネック的課題」の克服を目指す過程は、どのような取り組みが課題克服につながるのか（エビデンスもなく参考事例もなく）分からないことから政策手法の導入を（もしかすると無駄に終わるかもしれないけれども）試行錯誤的に繰り返したと見なせる。このような試行錯誤的な取り組み姿勢が肯定されるのであれば、他の地方公共団体との比較を想定しつつこのような取り組み姿勢自体が生まれ維持される条件の解明を政策研究上の評価の視点とすることもあり得るかもしれない⁽¹²⁾。以上を踏まえると、上述の視点（２）に基づく、本稿における評価の視点を「固有の課題克服原則」と呼ぶことができると考える。

6. まとめ

6-1 結論

本稿では、政策研究上において導入しやすい部署のみに政策手法を導入することが望ましいとされるのに対し、足立区においては導入しにくい部署を含む全庁的導入が行われており、この導入には足立区ならではの合理性があることを確認した。確かに、導入しやすい部署のみへの政策手法の導入は妥当と考えられてきたし、実際にこの考え方はもっともだと思われる。このもっともらしさは「目的手段関係原則」を前提としていえると考えられる。さらに、政策研究において政策手法の導入を評価する際に、導入しやすい部署への導入は妥当であるのに対し導入しにくい部署への導入は妥当ではないという「非理想理論原則」に基づく判断も当然のことと思われる。これに対し、（非常に稀なケースと思われるものの）足立区では彼らにとっての合理的な理由からEBPMの全庁的導入を（敢えて）実施していた。その理由は、足立区として全庁的に取り組む必要がある「ボトルネック的課題」が存在したためであり、この課題克服を達成するための政策手段の試行錯誤的な探索が必要であったためと思われる。この結果から、政策手法の導入に焦点をあてる研究において、政策手法が前提とする政策方針に準じ導入しやすい部署のみへの手法の導入が妥当であるとする評価の視点だけでなく、政策手法を活用しようとする地方公共団体ならではの政策方針（つまり、独自の課題克服）を評価の視点とする可能性があることについても留意しておく重要性を確認できた。そして、本稿では、政策手法の導入に対する評価の視点として「独自の課題克服」を置くことを「固有の課題克服原則」と呼ぶことができるとした。

最後に、社会学的なアプローチによる政策手法の導入に関する研究を政策学関連の学会で報告し論文を投稿する際における配慮事項を挙げておきたい。これには、上述した著者らによる学会報告に対する反省も含まれる。著者らは学会報告において、EBPMの全庁的導入を実施している足立区ならではの合理性（「他者の合理性」と類似）を明らかにすることそのものに学術的価値

値があると考えていた。しかし、この足立区ならではの合理性という知見は学会報告において必ずしも妥当とは見なされなかった。それは、政策研究における学術的探究が「課題の克服」にあり、著者らによる足立区ならではの合理性の解明が課題克服に役立つかが不明であったためと考える⁽¹³⁾。また、著者らによる学会報告では足立区の EBPM の中身に含まれる複数の取り組みを分けた上でどの取り組みを研究対象として限定するかを明示しなかった。そのため、学会報告ではこちらが意図しない形で、相対的に高度で専門的な運用能力を必要とするデータ分析に関心が集中した。さらに、課題克服の実現可能性という点で、導入しやすい部署から導入することが政策研究上における評価の視点として採用されやすい傾向（つまり、非理想理論原則）があった。そして、EBPM（の内、特にデータ分析）の全庁的導入が困難と思われることから、足立区における取り組みは無理しすぎとの印象を持たれたように思われる。これに対し本稿では、政策手法の導入に対する評価の視点には「固有の課題克服原則」があり、足立区における EBPM の全庁的導入を評価する視点として独自の課題克服を置けることを改めて確認した。そこで、「固有の課題克服原則」も評価の視点に置けることを参考とし、社会学的アプローチによる政策手法の導入に焦点をあてた政策研究を行う際に重要と思われる点を以下に挙げる。第一は、複数の政策方針を含むパッケージ化された政策手法を対象とする場合、政策方針それぞれに対応する政策手法を分類しどの政策手法の分類に特に焦点をあてるかを明確にしておくことである。第二は、対象とする政策手法（あるいは、第一との関連で、パッケージ化された政策手法を対象とする場合、特に焦点を当てる政策手法の分類）に対する評価の視点を明示することである。この視点的明示は、本稿において整理した原則の内、どの原則を採用するかを表明と対応する。第三は、評価の視点としてその地方公共団体ならではの合理性（例えば、固有の課題克服原則）を採用する場合、この合理性を視点として採用する政策研究としての妥当性を説明することである。政策研究では、課題の克服が目標とされる。そのため、単にこの地方公共団体ならではの合理性を確認することで満足せず、この合理性の確認が課題の克服とどのような関連があるかを示すことが求められる。本稿で行った評価の視点に関する整理が今後の政策研究の更なる発展に寄与することを願う。

6-2 今後の研究課題

導入しにくい部署への EBPM の導入に関する評価の視点をさらに体系化させるためには、足立区以外の事例についても考察が求められる。本稿では足立区の1事例のみを対象とした。そのため、本稿で得られた結論はあくまで仮説に留まる。本稿の知見における内的および外的な妥当性を高めるには、実証的な研究の積み重ねが必要となる。

さらに、政策手法の導入に対する研究上の評価の視点を政策手法全般に拡張させるためには、EBPM 以外の政策手法も研究対象とすることが必要と考える。本稿では、行政改革の政策手法である EBPM のみに対象を限定した。政策手法に共通する評価の視点と各手法に固有の視点とを整理することが重要となる。

謝辞

調査の実施にあたり、東京都足立区 ICT 戦略推進担当課の職員よりご協力を賜りました。心より感謝申し上げます。

注

- (1) 著者らは、EBPMの全庁的導入に取り組む東京都足立区を研究対象とした学会報告を2回行った。1回目は、木村剛瑠・毛塚泰樹・伊藤将人・菊池隆聖・堂免隆浩（2023）「なぜ全庁的にEBPMに取り組む自治体があるのか？—東京都足立区を事例として—」日本計画行政学会第46回全国大会（東京）、であり、2回目は、塚本健太・毛塚泰樹・菊池隆聖・佐藤真陽・伊藤将人・堂免隆浩（2024）「東京都足立区におけるEBPMを全庁的に推進する上での〈知識〉に関する研究」日本計画行政学会第47回全国大会（愛知）、である。
- (2) 日本における「EBPM」は現時点で必ずしも定まった定義がないように思われるが、本稿では足立他（2020）に準じ「政策決定者・実務者による専門知のより積極的な活用を必要とすることを通して政策の質の飛躍的向上に寄与しようとする、多様な理論枠組みと政策実務のガイドラインに与えられた総称」とする。
- (3) 本稿では、その地方公共団体ならではの合理性に基づき、導入しにくいはずの部署にその政策手法を導入しているケースの典型として足立区を取り扱う。まず、導入しにくい部署に政策手法を導入している地方公共団体における合理性には2つのケースがあると論理的に考えられる。一つは、上述の通り足立区が含まれ、その地方公共団体ならではの合理性に基づき、導入しにくいはずの部署にその政策手法を導入しているケースである。もう一つは、ある地方公共団体において必ずしも合理的と認識されていない、もしくは、合理性の判断がそもそも行われていないにもかかわらずある政策手法が導入されるケースである。後者のケースは、本稿において研究対象外とする。
- (4) 杉谷（2022）によるとEBPMの類型には「科学志向型」と「実用志向型」がある。科学志向型EBPMでは、手法としてRCTや統計解析が用いられ、関心として政策の因果関係や有効性があり、エビデンスが因果関係を示したもので、理論的背景として行動経済学や統計の因果推論があるとされる。他方で、実用志向型EBPMでは、手法として行政改革やロジックモデルが用いられ、関心としてマネジメント改善の有効性や効率性があり、エビデンスには業績指標も含まれ、理論的背景としてNPMや新自由主義があるとされる。詳しくは杉谷（2022）参照のこと。
- (5) 確認した総務省HP、総務省統計局HP、内閣府HP、内閣官房行政改革推進本部HPは以下の通りである。総務省「地方公共団体の行政改革等」（<https://www.soumu.go.jp/iken/main.html>、最終閲覧日：2025年1月6日）、総務省統計局「データスタート Data StaRt 地方公共団体のためのデータ利活用支援サイト」（<https://www.stat.go.jp/dstart/>、最終閲覧日：2025年1月6日）、内閣府「内閣府におけるEBPMへの取組」（<https://www.cao.go.jp/others/kichou/ebpm/ebpm.html>、最終閲覧日：2025年1月6日）、内閣官房行政改革推進本部「EBPMの推進」（<https://www.gyokaku.go.jp/ebpm/index.html>、最終閲覧日：2025年1月6日）。
- (6) 指定管理者制度は、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設である公の施設について、民間事業者等が有するノウハウを活用することにより、住民サービスの質の向上を図ることを目的とする行政改革に関連する政策手法の一つである。詳しくは、総務省（2010）を参照のこと。
- (7) 導入先の受け入れ態勢が問題となるその他の行政改革に関連する政策手法として「DX（デジタル・トランスフォーメーション）」がある。地方公共団体を対象としたDXには、全国で統一的な自治体情報システムの標準化および共通化や行政手続きのオンライン化などが含まれる。そして、DXの運用も高度で専門的な能力が必要とされ、また、地方公共団体では即時の人材確保が困難であることから、中長期的な対策の方針が示されている。詳しくは、総務省（2023）参照のこと。
- (8) 本稿執筆時点における現区長は、近藤弥生氏（在任期間：2007年6月20日～現職）である。

- (9) 佐藤（2021）においても、ロジックモデルを活用することでPDCAのサイクルを回す有効性が指摘されている。詳しくは、佐藤（2021）を参照のこと。
- (10) 各部課から選抜された職員を対象としたデータ分析に関する研修の実施をもって、足立区でデータ分析に関するEBPMも全庁的に導入していると思わせるかについては議論が必要と考える。議論のためには「全庁的導入」の概念の検討も必要と考えられる。
- (11) もちろん、ロジックモデルの流れを取り入れての評価が行われる「重点プロジェクト事業」の全てが「ボトルネック的課題」の克服が目的ではないと思われる。しかし、足立区では「ボトルネック的課題」が全庁的な課題であるとされていることから「重点プロジェクト事業」の多くが「ボトルネック的課題」の克服と（大なり小なり）関連すると考えられる。
- (12) 政策手法を挑戦的および試行的に導入しようとする行政の姿勢は、失敗から学び目標達成までやり抜く組織に関する研究と関連があると考えられる。詳しくは、後藤（2019）を参照のこと。
- (13) 著者らによる学会報告では足立区ならではの合理性の解明が課題克服に役立つかが不明瞭であったため、足立区ならではの合理性の発見は逆に問題（つまり、導入しにくい部署への導入）の増加につながるように見えた可能性がある。これに対し、著者らによる学会報告では足立区を失敗事例と見なしていなかった。

引用文献

- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉（2010）『公共政策学の基礎』有斐閣
- 朝日ちさと（2023）「計画と評価—目標管理型評価とEBPM—」『都市社会研究』, 15, 1-21.
- 足立区（2010）「足立区行政評価マニュアル（改正版）」(<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/3495030/www.city.adachi.tokyo.jp/012/h22kumin/manuai.pdf>, 最終閲覧日：2025年1月3日)
- 足立区（2018a）「足立区データヘルス計画（改定版）～妊娠早期から始める生活習慣病予防～」(<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/13332852/www.city.adachi.tokyo.jp/documents/36300/datahealthplan002.pdf>, 最終閲覧日：2025年1月13日)
- 足立区（2018b）「平成30年2月13日 足立区長定例記者会見」(https://www.city.adachi.tokyo.jp/documents/2142/20180213_1.pdf, 最終閲覧日：2025年1月6日)
- 足立区（2020）「未来へつなぐあだちプロジェクト 第2期子どもの貧困対策実施計画（令和2年度～令和6年度）」（最終閲覧日：<https://www.city.adachi.tokyo.jp/documents/30682/2mirai-projekt-hontai.pdf>, 2025年1月6日）
- 足立区（2023）「令和4年度 足立区行政評価③ 重点プロジェクト事業一般事務事業【令和3年度事業実施分】～PDCAサイクルの取組状況」(https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/13789416/www.gikai-adachi.jp/voices/GikaiDoc/attach/Nittei/Nt4679_20230227houkoku12.pdf, 最終閲覧日：2025年1月3日)
- 足立幸男・杉谷和哉（2020）「新型コロナウイルス感染症（COVID-19）が公共政策学に突き付けているもの——リーダーシップと専門性を中心に——」『公共政策研究』, 20, 76-86.
- EBPM推進委員会・統計委員会（2018）「EBPMを推進するための人材の確保・育成等に関する方針」(https://www.soumu.go.jp/main_content/000547371.pdf, 最終閲覧日：2025年1月6日)
- 家子直幸・小林庸平・松岡夏子・西尾真治（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～」『MURC政策研究レポート』(https://www.murc.jp/wp-content/uploads/2016/02/seiken_160212.pdf, 最終閲覧日：2024年3月23日)
- 伊藤伸（2019）「「EBPM」という手段の使い方—文科省「研究大学強化促進事業」の事例をもとに—」CUC view

& vision, 48, 25-30.

大橋弘 (2022) 「政策分析インタビュー 日本における EBPM への意識の高まりと、今後の課題」『Economic & social research』, 35, 1-4.

岸政彦・石岡丈昇・丸山里美 (2016) 「質的社会調査の方法——他者の合理性の理解社会学」有斐閣ストゥディア.

小林庸平 (2020) 「日本におけるエビデンスに基づく政策形成 (EBPM) の現状と課題——Evidence-Based が先行する分野から何を学び何を乗り越える必要があるのか」『日本評価研究』, 20 (2), pp. 33-48.

小西祥文 (2020) 「EBPM における構造推定と誘導形推定—効果的な環境政策へ向けて—」『環境経済・政策研究』, 13 (1), 1-11.

後藤玲子 (2019) 「どうすれば失敗してもやり抜く組織を作ることができるか」『茨城大学人文社会科学部紀要 社会科学論集』, (5), 1-20.

佐藤徹 (2021) 『エビデンスに基づく自治体政策入門—ロジックモデルの作り方・活かし方』公職研.

佐野亘 (2016) 「許容可能な不正義?: 非理想理論における腐敗の問題」『立命館言語文化研究 = 立命館言語文化研究』, 28 (1), 131-149.

杉谷和哉 (2022) 『政策にエビデンスは必要なのか -EBPM と政治のあいだ-』ミネルヴァ書房.

総務省 (2010) 「指定管理者制度の運用について」(https://www.soumu.go.jp/main_content/000096783.pdf, 最終閲覧日: 2025年1月6日)

総務省 (2023) 「自治体 DX 全体手順書【第 2.1 版】」(https://www.soumu.go.jp/main_content/000857188.pdf, 最終閲覧日: 2025年1月2日)

統計改革推進会議 (2017) 「統計改革推進会議 最終取りまとめ」(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/toukeikaikaku/pdf/saishu_honbun.pdf, 最終閲覧日: 2025年1月6日)

三菱総合研究所 (2018) 「平成29年度文部科学省委託調査『教育改革の総合的推進に関する調査研究』エビデンスに基づく教育政策の在り方に関する調査研究報告書」(https://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/chousa/_icsFiles/afieldfile/2018/07/27/1406944_1.pdf, 最終閲覧日: 2025.1.6)

堂免 隆浩 (一橋大学大学院社会学研究科教授)

木村 剛瑠 (清水建設株式会社)

毛塚 泰樹 (一橋大学大学院社会学研究科博士後期課程)

伊藤 将人 (国際大学グローバル・コミュニケーション・センター研究員 (講師))

菊池 隆聖 (一橋大学大学院社会学研究科修士課程)

佐藤 真陽 (一橋大学大学院社会学研究科修士課程)

塚本 健太 (株式会社三菱総合研究所)