

一般社団法人 EVIDENCE STUDIO 受託研究

「エビデンスを社会実装するためのプリファレンス調査」

最終報告書

一般社団法人エビデンス共創機構

2025年12月

目次

要旨	2
謝辞	3
1. 研究の背景.....	4
2. 調査の概要	4
3. 分析結果	8
3.1. エビデンスや EBPM の捉え方に関する分析結果	8
3.2. エビデンスの活用状況や EBPM の取り組みに関する分析結果	14
3.3. 事業選択に対するエビデンスの影響に関する分析結果	19
4. 考察	29
参考資料 1. 回答集計結果.....	33

要旨

国や自治体では EBPM の必要性が叫ばれて久しく、EBPM に関する取り組みが活発化している。しかし、実際の取り組みは局所的で、内容にバラつきがあり、成果の実感不足や職員負担増などの課題がある。EBPM の健全な進展を図るためには、政策形成の現場の解像度を高め、行政職員によるエビデンスの理解および活用の実態を明らかにする必要があるが、国内では行政職員のエビデンス活用実態に関する研究が限られており、行政職員がエビデンスや EBPM をどのように理解し、いかなる種類のエビデンスやその他の情報に基づいて政策形成を行っているのかは十分に明らかになっていない。本研究では 21 の地方自治体における行政職員を対象に Web による質問紙調査およびそこでの実験を実施し、行政職員のエビデンスや EBPM の捉え方や関わり方、政策形成におけるエビデンス活用について分析した。分析の結果、エビデンスや EBPM の捉え方、EBPM の取り組みへの関わり方について、職員間にバラつきがあることが分かった。また、エビデンスと捉えられていた「中央省庁の報告書」や「自治体で実施したアンケート調査の結果」、「他自治体での事業の事例」は事業計画時に参考にされている割合が高かったが、「事業に関連する研究論文」や「白書などのレポート」は相対的に参考にされている割合が低いことが分かった。EBPM に関する取り組みについても、「事業の効果に関する統計分析」や「実証実験」、「事業の効果に関する論文やレポートなどの情報収集」は EBPM と捉えられている割合が高かったものの、実際の取り組み割合は低いことが分かった。コンジョイント実験と呼ばれる質問紙上での実験からは、首長や上司、議会や住民、業界団体の意見、補助金の利用可能性、近隣自治体での類似事業が職員の事業案の選択に大きな影響を与えていることが分かった。近隣自治体での「効果あり」のエビデンスの影響力は上記の項目に比べると小さいものの、「効果なし」のエビデンスは他の項目に匹敵するほどの影響力があった。また、海外のエビデンスは近隣自治体のエビデンスよりも総じて影響力が低かった。回答者の属性ごとに行った分析では、研究論文や効果分析手法との個人的な関わりや部署レベルでの効果分析の取り組みがなされていたり、EBPM への取り組みに対して協力的である回答者の方が、効果分析によってもたらされたエビデンスにより強く反応することが分かった。本報告書では、以上の分析結果を踏まえ、EBPM の更なる進展およびエビデンスの社会実装の推進のための方策について考察を行った。

謝辞

本研究を実施するにあたり、多大な協力を賜った三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社の小林庸平氏および神戸大学大学院国際協力研究科の梅谷隼人氏に感謝申し上げます(いずれも本報告書執筆時点での所属)。一般社団法人 EVIDENCE STUDIO 事務局には、調査対象自治体の候補の選定から自治体担当者との連絡調整、質問項目の検討、分析結果の解釈、同法人会員への速報結果の共有会の運営などにおいて多大なご助言とご協力を賜った。独立行政法人経済産業研究所研究プロジェクト「機能する EBPM の実現に向けた総合的研究」における研究会では、参加者の皆様より多くの示唆に富むコメントをいただいた。ここに記して、感謝の意を表したい。最後に、調査実施を快諾し、庁内での調査の周知にご協力いただいた調査対象自治体の担当者およびご回答いただいた職員の方々に感謝申し上げます。なお、本報告書の記述および内容に関する責任はすべて作成者にある。

1. 研究の背景

エビデンスに基づく政策形成(Evidence-Based Policy Making, EBPM)の必要性が叫ばれて久しく、近年では国および自治体においても、その導入および実践に向けた取り組みが活発化している。経験則や個人的な着想、逸話的事例に依拠するのではなく、より客観的かつ科学的な根拠やデータに基づいて政策を形成するという EBPM の基本理念は、広く社会的な理解を得つつあると考えられる。また、学術界においても、政策的あるいは社会的意義を有する研究の重要性が高まりつつあり、政府機関や地方自治体と連携した共同研究や、実践的な情報発信に積極的に取り組む研究者が増加している。

しかしながら、現時点における各種の取り組みは依然として局所的なものにとどまり、その内容にも一貫性を欠いている。このままでは、EBPM の理念が形骸化する可能性も否定できない。実際、取り組みの成果が現場で十分に実感されていないことに加え、業務の運用に混乱を生じさせているケースや、職員の負担が増加しているといった課題も散見される。こうした状況は、EBPM の取り組みの持続可能性や、その理念の組織内での定着を脅かす要因となっている。

EBPM の健全な進展を図るためには、政策形成の現場の解像度を高め、現場の EBPM の受容性や実行可能性を分析する必要がある。そのためには、行政職員によるエビデンスの理解および活用の実態を明らかにし、制度的・実務的な支援策を検討することが重要である。近年、行政職員のエビデンス活用に関する実証的な研究の蓄積は進みつつあるものの、国内においては依然として研究事例が限られており、行政職員がエビデンスや EBPM をどのように理解し、また、いかなる種類のエビデンスやその他の情報に基づいて政策形成を行っているのかについては、十分に明らかになっていない。

本研究では、地方自治体に所属する行政職員を対象とした Web による質問紙調査およびそこでの実験を通じ、行政職員のエビデンスや EBPM の捉え方や関わり具合、政策形成におけるエビデンス活用について分析し、EBPM の更なる進展および定着や、エビデンスの社会実装を推進するための実効性ある方策を導出することを試みる。

2. 調査の概要

本研究では、原則として、調査対象をエビデンスの活用の余地がある政策や事業を担当し、かつ首長に判断を仰ぐ必要のある部署に所属する係長級以上の職員とした。ただし、実際の調査では、調査

対象の部署や役職の選定にあたって調査の案内のしやすさや回答への協力の見込み、自治体側の関心などを優先したため、自治体によって対象となった部署や役職にバラつきがある。

回答者のサンプリング方法に関して、可能な限り多くの信憑性の高い回答を集めること、および回答者の所属に関して正確な情報を得ること、回答者の母集団を明確にすることなどを踏まえ検討した結果、始めに自治体ごとに調査への協力を打診し、調査協力を承諾した自治体において庁内全体もしくは調査が許可された部署の職員に Web 調査フォームを配信することとした。したがって本調査の回答者には、二段階でサンプリングバイアスがかかる恐れがある。一段階目は、自治体が本研究の調査の受け入れを判断するときで、調査の目的や内容上 EBPM やエビデンスに関する調査であることを事前に伝えたため、EBPM やエビデンス活用に関心が高い自治体により調査対象となりやすくなる。二段階目は、各自治体内で職員が回答するかどうかを判断するときで、自治体の判断と同様に、EBPM やエビデンス活用に関心が高い職員の方が回答に協力的であると考えられる。この二段階のサンプリングバイアスを踏まえると、本調査の回答者は一般的な自治体職員よりも EBPM やエビデンスに関心が高い職員であるため、分析結果を調査に参加した自治体の全職員や他の全国の自治体に一般化して解釈することはできないことに注意が必要である。

質問項目は行政職員のエビデンスや EBPM の捉え方や関わり具合、政策形成におけるエビデンス活用などを中心に、研究メンバーの知見や先行研究、一般社団法人 EVIDENCE STUDIO 事務局からの助言などを参考に作成した。質問紙の素案を作成した後、本調査に参加した一つの自治体の EBPM に携わる部署に協力を仰ぎ、2024 年8月上旬にパイロット調査を実施した。パイロット調査では回答結果や回答時間などを確認し、協力いただいた自治体職員からのフィードバックのコメントをもとに質問文や選択肢の表現や質問フォームの体裁などの修正を行った。なお、パイロット調査で収集した回答は次章以降の分析に含めず、またパイロット調査に参加した職員は本番の調査の対象から除外した。

以上の通り、調査対象職員および自治体の選出方法、質問紙、各自治体への調査依頼文の準備が完了した段階で、一般社団法人 EVIDENCE STUDIO の倫理審査委員会にて本研究の研究内容について審議を諮った。その後、同委員会より指摘された修正事項に対応し、2024 年 8 月 23 日に承認された(承認番号:2024082301)。

倫理審査委員会の承認を得た後、自治体に対し個別に調査への参加の打診を開始した。なお、打診する自治体の候補の選定および自治体担当者との連絡調整に際しては、一般社団法人 EVIDENCE STUDIO 事務局より多大な支援を受けた。本調査に関心を示した自治体関係者には、本研究のタイ

トルおよび研究メンバー、研究目的などを記載した調査依頼文を、質問紙をと共に送付した。本調査依頼文ではデータの取り扱いや分析方法、分析結果の公表の仕方について説明し、回答者個人が特定されうる結果は公表しないこと、自治体名を公開しないこと、各自治体には自治体ごとの集計結果を報告するが、集計前の生データは提供しないこと、参加自治体に他の自治体の結果を共有しないことを記載した。参加自治体に対するこれらの説明は、EBPM に関する意識や取り組みなどに関して対外的に良く見せかけようとする社会的望ましきバイアスを抑えることや、回答内容が庁内での評価に繋がらないことを回答者に確約し、安心して回答できる環境を整えることを目的として行ったものである。

調査協力を承諾した自治体においては、窓口を務めた職員を通じ質問項目の確認および調査フォームの動作確認、調査対象部署の選定、庁内への調査の案内方法の調整などを行った。調査期間については、繁忙期を避け、回答負担が少ない時期を選び、3 週間程度の回答期間を設けた。

全体の調査期間は 2024 年 9 月から 2025 年 2 月までで、調査に参加した自治体数は 21、調査対象職員の総数は概算で 14,977 人であり、有効回答数は 3,732 (回答率 24.9%) であった。調査に参加した自治体には広域自治体や政令指定都市、中核市、特別区、一般市が含まれ、町村は含まれていない。地域に関しては、東北から関東、中部、近畿、中国、九州地方の自治体が含まれ、特定の地域に偏っていない。自治体ごとの回答数の平均値は 177.7、中央値は 118、標準偏差は 165.3 であり、自治体間で最大の回答数は 557、最小の回答数は 3 であった。

表1は回答者の個人属性に関する回答の集計結果を示している。性別は約 75%が男性で、年齢は 40 代と 50 代で約 8 割を占めている。最終学歴は、経済学や社会学、公共政策など政策に関する大学の学部以外の卒業者が半数で、その他経済学や社会学、公共政策など政策に関する学部や大学院、高等学校などの卒業者に回答がバラついている。所属している部署の所掌については、総合政策や企画経営に関する部署が 9.4%と最も高い。続いて市民生活や建設、福祉、保健、教育の順で割合が高く、その他にもさまざまな部署に属している職員が回答者であることが分かる。総合政策や企画経営の部署の割合が最も高いのは、当該部署でのみ調査の実施が認められた自治体があったことや、当該部署の所掌内容が EBPM と相対的に深く関連しており、EBPM に関心を持つ職員が多かったことが要因として考えられる。役職については、係長級の割合が最も高く、課長補佐級と課長級と合わせて全体の約 8 割を占めている。勤務年数は 21～30 年の割合が約 35%と最も高く、その他 11～20 年、31 年以上の割合も高い。現在の部署の勤務年数は 1～2 年が約半数で、5 年以上の割合は約 15%であった。民間企業での勤務経験の割合は約 3 割であった。

表 1 回答者の属性

割合(%)	割合(%)	割合(%)	割合(%)
性別(N=3,696)	部署の所掌(N=3,685)	役職(N=3,686)	RCTとの関わり(N=3,732)
男性 74.6	総合政策、企画経営など 9.4	係長級 43.1	言葉を聞いたことがない 75.2
女性 19.6	市民生活 9.1	課長補佐級 25.3	研修を受けたことがある 6.2
その他 0.2	建設 8.5	課長級 16.7	自分で勉強したことがある 6.5
答えたくない 5.6	福祉 7.5	次長級 2.0	実施に携わったことがある 2.0
年齢(N=3,690)	保健 6.3	部長級以上 1.9	RCT以外の統計的手法との関わり(N=3,732)
20代 0.5	教育 5.8	その他 2.6	話を聞いたことがない 68.9
30代 9.0	農林水産 5.1	答えたくない 8.3	研修を受けたことがある 8.6
40代 33.8	消防 5.1	自治体職員の勤務年数(N=3,678)	自分で勉強したことがある 8.6
50代 47.3	上下水道 5.0	10年以下 6.7	実施に携わったことがある 2.9
60代 3.5	環境政策 4.7	11～20年 24	ロジックモデルとの関わり(N=3,732)
答えたくない 5.9	経済、産業振興、観光 4.3	21～30年 34.6	言葉を聞いたことがない 44.3
最終学歴(N=3,685)	財務 4.2	31年以上 27.8	研修を受けたことがある 19.0
高等学校 11.3	子ども 4.0	答えたくない 6.9	自分で勉強したことがある 13.5
専門学校 4.5	都市計画 3.5	現部署での勤務年数(N=3,668)	実際に作成したことがある 9.7
短期大学 2.7	防災 1.7	1～2年 53.8	EBPM全般との関わり(N=3,732)
大学(経済学、社会学、公共政策に関する学部) 14.9	総務 1.2	3～4年 23.2	研修を受けたことがある 23.3
大学(上記以外の学部) 50.9	交通 0.7	5年以上 15.8	自分で勉強したことがある 17.3
大学院(経済学、社会学、公共政策に関する研究科) 1.5	病院 0.5	答えたくない 7.2	セミナーなどに参加したことがある 4.6
大学院(上記以外の研究科) 7.8	統計 0.5	民間企業での勤務経験(N=3,686)	
その他 0.3	その他 4.9	ある 30.7	
答えたくない 6.0	答えたくない 8.1	ない 63.6	
		答えたくない 5.7	

これまでの政策や事業の効果検証との関わりに関する項目として、ランダム化比較試験(Randomized Control Trials, RCT)との関わりについて、75.2%が「ランダム化比較試験」という言葉を聞いたことがないと回答しており、実施に携わったことがあると回答した割合は 2%に留まった。RCT 以外の統計的手法についても結果は同様である。ロジックモデルについては、「ロジックモデル」という言葉を聞いたことがないと回答した割合が 44.3%、実際に作成した経験がある割合が 9.7%と、RCT やその他の統計的手法に比べると浸透している度合いは高いものの、さらなる実施の余地が残されていると考えられる。EBPM 全般との関わりについては、約 2 割が研修を受けたり、自ら勉強したことがあると回答している。

上記の結果は、調査への参加が任意であるため、調査対象自治体の全職員の平均的な属性から乖離している可能性が高い。EBPM に関心があり、EBPM の取り組みに比較的協力的な職員に偏っていると考えられるため、効果検証やロジックモデル、EBPM 全般との関わりについては、全職員の場合はより関わりが薄いと推察される。また、本調査の対象自治体は全自治体の中でも比較的 EBPM への関心が高い自治体と考えられるため、調査対象外の一般的な自治体においては EBPM との関わりはより一層薄いと推察される。以上を踏まえると、調査対象および対象外の自治体における RCT などによる効果検証やロジックモデルの作成、EBPM に関する研修などの取り組みは依然として限定的で、広く取り組んでいく余地が大きいと考えられる。

3. 分析結果

本章では、本調査で収集した回答データを利用し、まず①自治体の行政職員がエビデンスや EBPM をどのように捉えているか、次に②実際にどのような EBPM の取り組みが成され、政策形成時にエビデンスがどの程度活用されているか、最後に③事業選択の場面でどのような要因がどの程度意思決定に影響を与え、どのような内容のエビデンスであれば、意思決定への影響が強いか、をそれぞれ分析した。質問紙に含まれる全質問の回答集計結果は参考資料1を参照されたい。

3.1. エビデンスや EBPM の捉え方に関する分析結果

EBPM の健全な進展のために、まず自治体の行政職員がエビデンスや EBPM をどのように捉えているかを検証する。前章で述べた通り、自治体の行政職員がエビデンスや EBPM をどのように捉えているかについて調査した事例は限られているため、可視化することは大きな意義があると考えられる。

また、本研究に参加した自治体は以前より EBPM に高い関心を示し、一部の自治体では具体的な取り組みを実施している。したがって、EBPM の取り組みの過程にある行政職員がエビデンスや EBPM をどのように捉えているかを分析することは、これまでの取り組みの結果を評価することにもつながり、今後の取り組み方の検討にも有益であると考ええる。

表 2 は「エビデンス」に含まれると考えられるものについて、回答者個人の考えと、回答者が所属している部署の認識を尋ねた質問への回答結果を示している。選択肢は事前に準備したものを用い、選択肢が上から何番目に示されるかが選択に影響を与えることを避けるため、選択肢が示される順番は回答者ごとにランダムに変更した。個人の考えの質問は複数回答、部署の認識の質問は単一回答とした。回答を集計した結果、「中央省庁の報告書など」や「自自治体で実施したアンケート調査の結果」、「研究論文」や「白書などのレポート」をエビデンスと捉えている割合が高いが、6～7 割に留まっているため、言い換えると 3～4割はこれらをエビデンスと捉えていないことになる。また、「自自治体や他自治体での事業の事例」や「外部有識者などからの意見」も一定割合選択されていることから、エビデンスを広く捉えていることが分かる。

個人の捉え方と部署でエビデンスがどう捉えられているかを比較すると、個人の捉え方で最も割合が高かった「中央省庁の報告書など」は部署においてもエビデンスと捉えられている割合が高い。「自

表2 「エビデンス」の捉え方

	個人	部署
中央省庁の報告書、ガイドライン、関連する通知・通達など	69.9	24.2
あなたの自治体で実施したアンケート調査の結果	69.7	12.8
他自治体での事業の事例	69.4	14.3
事業に関連する研究論文	68.1	8.3
白書やシンクタンクなどが発行しているレポート	61.3	5.2
あなたの自治体で過去に行われた事業	53.2	8.6
外部有識者の意見	41.3	2.1
海外での事業の事例	39.8	0.2
住民から寄せられた意見	30.4	2.7
業界団体など事業実施に関わる外部者の意見	29.9	1.1
首長など幹部の意見	16.1	5.5
議会の議員の意見	14.2	0.8
同じ部署の職員の意見	11.1	1.6
テレビや新聞などのマスコミの報道	10.9	0.5
分からない	2.8	12.2
観測数	3,704	3,681

注：回答者が個人的にエビデンスには何が含まれるかと思うか、および回答者が所属している部署ではエビデンスがどのように考えられているかを質問。前者は項目の中から複数選択、後者は最も近いものを単一選択。

自治体でのアンケート調査結果」や「他自治体での事例」も部署レベルでもエビデンスと捉えられているが、「研究論文」や「白書などのレポート」については部署レベルの回答割合が「自治体でのアンケート調査結果」などよりも低く、個人的な捉え方の結果とズレが生じている。本調査の回答者は所属している部署の中でも相対的に EBPM への関心が高いと考えられるため、このズレは EBPM に関心のある職員とそうでない周囲の職員との間に生じているものと解釈できる。中央省庁の報告書などで見られなかったズレが研究論文や白書などのレポートなどにおいて見られたのは、中央省庁の報告書などに比べ研究論文などのエビデンスは行政職員が普段接する機会が少なく、EBPM を意識しないとエビデンスとして認知されづらいといったことが要因の一つと考えられる。

次に、EBPM の捉え方に関して、EBPM の取り組みに含まれると考えられるものを尋ねた回答結果を図 1 に示した。エビデンスでの捉え方に関する質問と同様に、選択肢は事前に準備したものを用い、選択肢が示される順番は回答者ごとにランダムに変更した。最も多く選択されたのは、「事業の効果に関する統計分析」であり、回答者の 70.2%が選択した。一方で、「事業の効果に関する論文などの収集」や「過去の先行事例の調査」、「官民データの活用」の選択率は 6 割弱に留まった。これらの結果から、EBPM の取り組みに関して、既存のエビデンスやデータの活用よりも、効果検証の統計分析を通じエビデンスを作ることに意識が向いていることが窺える。ただし、上記の結果を選択されなかった割合という点から着目すると、統計分析では約 3 割が、論文の収集など既存のエビデンスやデータの活用では約 4 割がこれらの取り組みを EBPM と捉えていないことになる。また、「実証実験」¹や「有識者会議の開催」、「ロジックモデルの作成」、「KPI によるマネジメント」など、エビデンスづくりやエビデンスの収集以外の項目も少なからず選択されている。以上の結果をまとめると、事業の効果に関する統計分析が EBPM の主な取り組みと認識されていると推察できるが、同時に統計分析を EBPM の取り組みと認識していない回答者も一定割合おり、他の項目の選択率も高いことから、表 2 のエビデンスの捉え方と同様に、EBPM についても広く捉えられていることが分かる。

¹ ここでの「実証実験」は、経済学などの分野で学術的に実施されているフィールド実験の意味ではなく、行政が本格的な事業実施の前に規模や地域、期間を限定しパイロット的に実施する取り組みの意味で用いている。一般的に、このような取り組みで実証を試みているのは事業実施が滞りなく行われることや、事業活動の直接的な成果(ロジックモデルで言うところの「アウトプット」)であり、事業対象者や社会全般に関する指標(ロジックモデルで言うところの「アウトカム」)への影響を詳細に検証されることは少ない。したがって、本研究では実証実験を事業の効果に関する統計分析と区別し、回答結果を考察している。

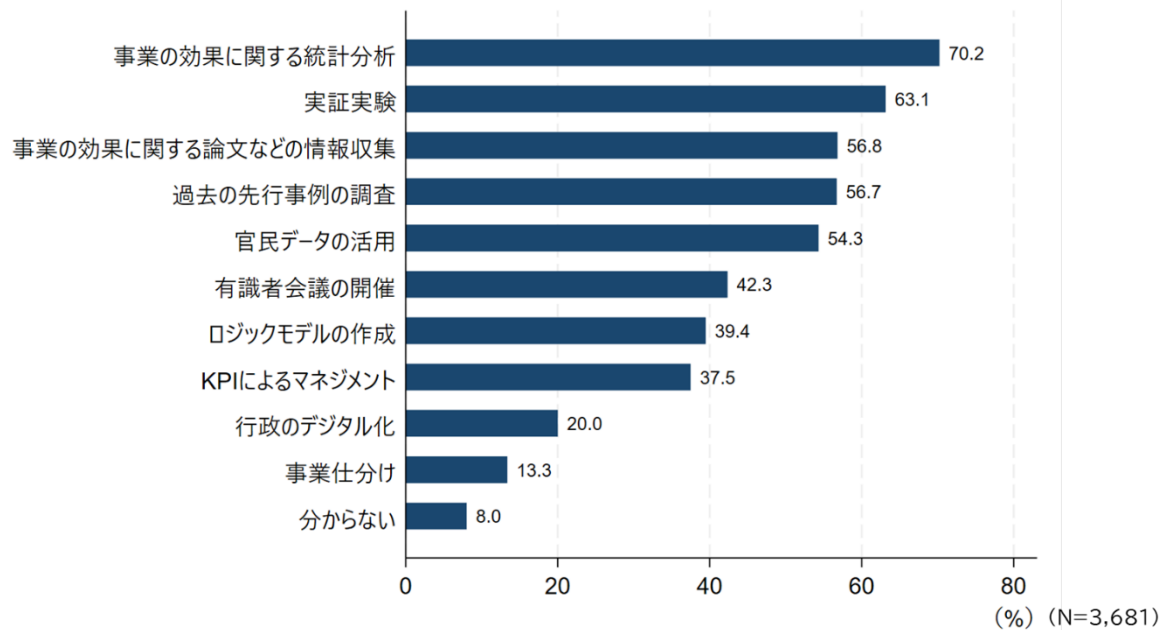


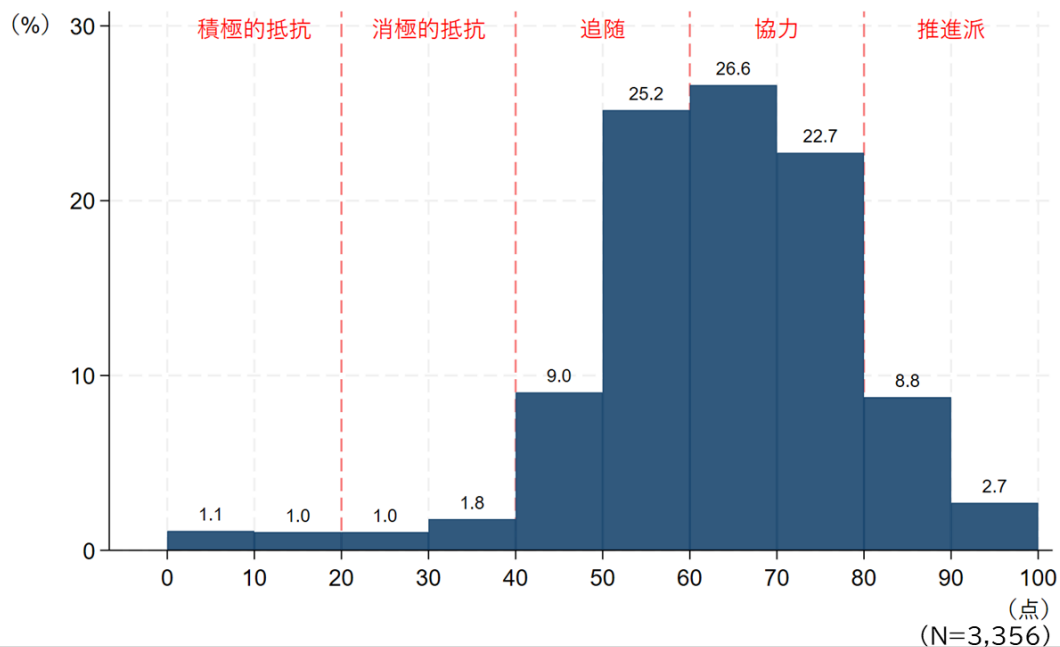
図1 EBPM の取り組みの捉え方(複数回答可)

本研究では、自治体の行政職員が EBPM に関する取り組みについてどのように感じているかを詳細に分析するために、0 から 100 点の自己申告方式で EBPM に関する取り組みへの協力度を尋ねた。質問するにあたって、直截的に 0 から 100 点を尋ねると回答が難しく、EBPM の取り組みに賛同的な回答を誘発する恐れがあったため、質問文の前に下記の通り EBPM に対する賛否両方の文章を示した。

「EBPM について、経験や思いつき、エピソードではなく、より客観的な科学的根拠にもとづいて政策を立案すべきというその理念は、多くの方が賛同するものと思われます。

しかし、その一方で、実際の自治体の現場では EBPM の取り組みによる成果の実感のなさや負担の大きさなどから、必ずしも快く受け止められているとは限りません。」

そのうえで、「あなた自身は、あなたが所属している自治体の EBPM の取り組みにどのような思いで関わっていますか。もしくは、これから EBPM に取り組むことになったら、どのように関わることになると思いますか。」と尋ねた。また、回答をより具体的に、より詳細に行ってもらうために、回答の目安として、0～20 点、21～40 点、41～60 点、61～80 点、81～100 点の各区間がどの程度の協力度なの



注:調査時は点数の目安を示したうえで 0 点から 100 点の間で回答を依頼した。グラフ上部に示されている区間の名称は Herscovitch & Meyer (2002)や大山他(2023)を参考にした。

図 2 EBPM に関する取り組みへの協力度の分布

かを説明した。² なお、目安の説明文は Herscovitch & Meyer(2002)³や大山他(2023)⁴を参考にした。

図 2 はこの協力度に関する質問への回答の分布を示している。各回答は 10 点ごとの区間にまとめ、図 2 の縦軸は各点数の区間に含まれる回答者の割合を表している。説明の簡略化のため、グラフ上部に示されているように、20 点ごとの区間に名称を付した。ここで使用している名称は Herscovitch & Meyer(2002)や大山他(2023)を参考にしたものである。なお、調査時にこれらの区間の名称は回答者には示されていない。

² 例えば、81～100 点の協力度の説明は次の通りである。

「EBPM の取り組みには賛成で、成功のために求められていること以上のことをしたり、他の職員を促したりするなどかなりの負担を負う覚悟がある、もしくは実際にそうに取り組んでいる」

調査時の質問の全文は参考資料 1 を参照されたい。

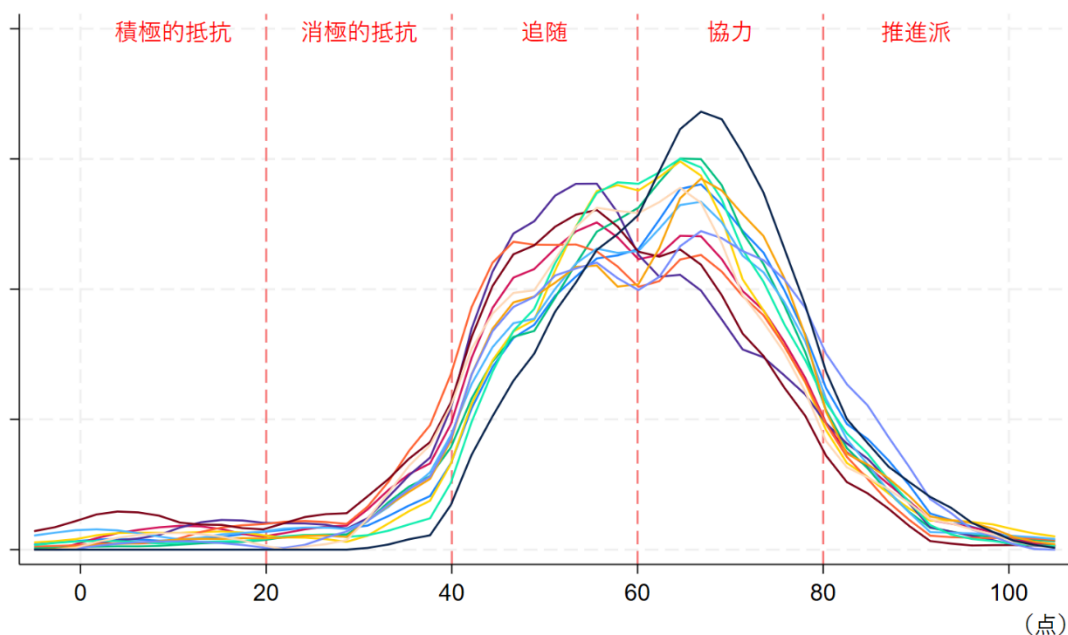
³ Herscovitch, L. and Meyer, J. P. (2002) “Commitment to Organizational Change: Extension of a Three-component Model,” The Journal of Applied Psychology, 87(3), 474-487.

⁴ 大山紘平・小沢和彦・清水沙友里・黒木淳 (2023) 「地方公共団体におけるデータ活用推進への行動意識：「組織変革へのコミットメント」尺度の日本語版開発による検証」『会計検査研究』68 巻, 35-57.

EBPM の取り組みへの協力度の回答は、61～80 点の「協力」グループが約 5 割と最も高く、41～60 点の「追随」グループが約 35%と次に多く、81 点以上の「推進派」グループの割合は約 10%だった。この結果から、EBPM の取り組みに積極的に関わっている職員は少数派であるものの、半数は協力的であり、残りも協力するまではいかないものの取り組みに従っている様子が窺える。すなわち、EBPM の取り組みに対し自治体の行政職員内には推進派、協力派、追随派が混在しており、必ずしも一枚岩で取り組んでいるわけではないことが分かる。

ただし、全回答者の約 1 割がこの協力度に関する質問に未回答であることに注意が必要である。EBPM の取り組みに協力的であれば心理的に回答しやすいと考えられるため、未回答者の協力度は回答者よりも低い可能性が高い。そうすると協力度に関する回答は、未回答を含めた真の協力度よりも上振れしていると考えられる。換言すると、真の協力度の分布は図2で示された分布よりも左側にズレていると考えられる。

図 2 で示した協力度の分布は調査に参加した全自治体の回答をもとにしており、一部の回答者が多い自治体の回答結果の影響を受けている可能性がある。このことを検証するために、調査に参加した自治体のうち、全庁的に調査を行い、回答が 100 件を超えた自治体ごとに協力度をプロットした結果が図 3 である。「協力」グループと「追随」グループのどちらに分布の山があるかの違いはあるもの



注:全庁的に調査を行い、回答が 100 件を超えた自治体の EBPM への協力度の回答をプロットした。

図 3 自治体ごとの EBPM に関する取り組みへの協力度の分布

の、総じて分布曲線は似たような形状となっている。したがって、上記の全自治体の分析結果から得られた洞察は、個別自治体においても概ね当てはまると考えられる。

本節では、エビデンスや EBPM の捉え方、EBPM の取り組みへの関わり方に関する回答の集計結果をもとに、自治体の行政職員のエビデンスや EBPM に関する認識について検証した。共通して見られたのは職員間に捉え方や関わり方にバラつきがあることである。職員間で EBPM に対する理解や認識にズレがある状況は全庁的に EBPM が浸透する妨げになる可能性があるため、一体感を持って同じ方向に進んでいかなければならない。上述の通り、今回の調査対象になった自治体の一部はすでに EBPM に関する取り組みを行っているが、第 2 章の回答者の属性の集計結果で見られたように、全庁的には EBPM への関わりが低い状況にあり、それが本節の分析結果につながっていると考えられる。今回確認された職員の捉え方や関わり方のバラつきは過渡的なもので、時間が経つにつれ減っていくのか、持続的に残るのかに注意しながら、取り組みを進めていく必要がある。

3.2. エビデンスの活用状況や EBPM の取り組みに関する分析結果

本節では、政策形成へのエビデンス活用状況や EBPM に関する取り組みについて分析を行う。本節では実際の行動や取り組みに焦点を当てながら、前節で示した自治体職員のエビデンスや EBPM に関する認識の回答結果と掛け合わせ、行動と認識の一致、不一致についても検証する。

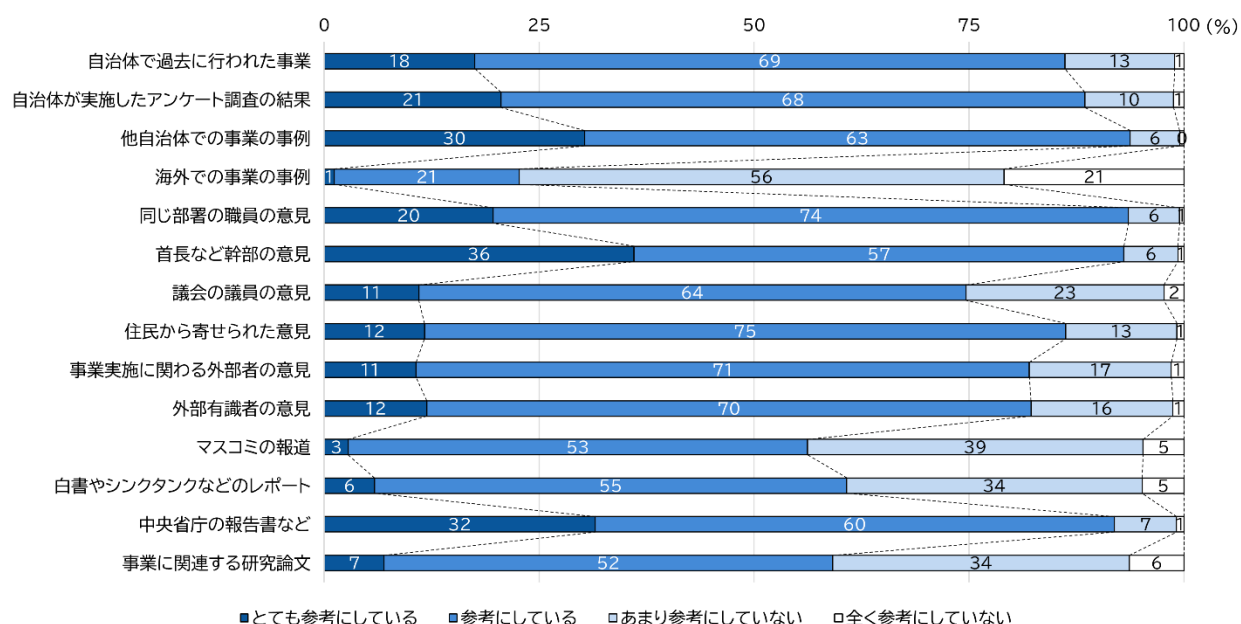


図4 次年度の事業内容を検討する際に参考になっている情報

政策形成時のエビデンスの活用状況を明らかにするために、次年度の事業内容を検討する際に参考になっている情報について質問を行った。具体的には、前節で紹介した「エビデンス」の捉え方の質問の際に使用した選択肢と同じ項目を用い、各項目をどの程度参考になっているかを、「とても参考になっている」「参考になっている」「あまり参考にしていない」「全く参考にしていない」の4つの選択肢から選んで回答してもらった。

図4は各項目の回答の集計結果を示している。「とても参考になっている」と「参考になっている」の割合を合算した割合に着目すると、「自自治体での事業やアンケート調査の結果」、「他自治体での事業の事例」、「同部署の職員や首長などの幹部、議会議員、住民、外部の関係者や外部有識者からの意見」、「中央省庁の報告書」などについて、約8～9割が参考になっていると回答している。一方で、「事業に関連する研究論文」や「白書などのレポート」は約6割が参考になっていると回答しているものの、上記の他の項目に比べると割合が低い。参考にされている割合が高い項目のうち、「とても参考になっている」の割合を見ると、「首長などの幹部の意見」や「中央省庁の報告書など」、「他自治体での事業の事例」が約3割と他の項目に比べ高くなっており、参考にされている度合いに若干のバラつきが見られる。

表3は、前節で示した回答者個人と回答者が所属している部署がエビデンスをどのように捉えているかと、各項目が事業計画時に参考にされている度合いを比較している。「中央省庁の報告書」や「自

表3 エビデンスの定義と実際に参考になっている情報

	エビデンスの定義		事業計画時に参考に している割合
	個人	部署	
中央省庁の報告書、ガイドライン、関連する通知・通達など	69.9	24.2	91.9
あなたの自治体が実施したアンケート調査の結果	69.7	12.8	88.6
他自治体での事業の事例	69.4	14.3	93.8
事業に関連する研究論文	68.1	8.3	59.1
白書やシンクタンクなどが発行しているレポート	61.3	5.2	60.7
あなたの自治体で過去に行われた事業	53.2	8.6	86.2
外部有識者の意見	41.3	2.1	82.2
海外での事業の事例	39.8	0.2	22.6
住民から寄せられた意見	30.4	2.7	86.2
業界団体など事業実施に関わる外部者の意見	29.9	1.1	82.0
首長など幹部の意見	16.1	5.5	93.0
議会の議員の意見	14.2	0.8	74.5
同じ部署の職員の意見	11.1	1.6	93.5
テレビや新聞などのマスメディアの報道	10.9	0.5	56.4
分からない	2.8	12.2	
観測数	3,704	3,681	3,571

自治体で実施したアンケート調査の結果」、「他自治体での事業の事例」は職員個人にも部署においてもエビデンスと捉えられ、かつ実際に参考にされている割合が高い。一方で、「事業に関連する研究論文」や「白書などのレポート」は上記の 3 項目と同程度にエビデンスと認識されているものの、参考にされている割合は上記の 3 項目に比べ 30 ポイントほど低い。また、「住民や事業関係者、首長などの幹部、議会の議員、同じ部署の職員の意見」は職員個人、部署とも相対的にエビデンスと捉えられていないものの、参考にされている割合がエビデンスの定義の上位と同じくらい高い。以上の結果から、自治体職員は事業計画時に「エビデンス」と認識している情報以外にも多くの種類の情報を参考にしており、「エビデンス」と認識している情報はそのうちの一つに過ぎないということが分かる。これは、EBPM よりもエビデンスへの依存度を弱めた考え方である Evidence-informed Policy Making (EIPM) が実際の自治体の現場で実施されていると捉えることができる。

エビデンスと認識されている「事業に関連する研究論文」や「白書などのレポート」の割合が低いことおよび対照的にエビデンスと認識されていない「住民や事業関係者、首長などの幹部、議会の議員、同じ部署の職員の意見」の割合が高いこと、これらの結果の背景にある要因として、情報の入手のしやすさが大きく影響していると考えられる。普段の業務の中では、「首長などの幹部や同じ部署の職員の意見」は最も頻繁に接している情報と考えられ、「中央省庁の報告書」や「自自治体で実施したアンケート調査の結果」、「他自治体での事業の事例」「自自治体で過去に行われた事業」などについても、さほど手間をかけずに入手できると考えられる。一方で、「事業に関連する研究論文」や「白書などのレポート」は、自ら能動的に情報収集しなければ入手できず、加えて、他の容易に収集できるさまざまな情報がある中ではわざわざ手間をかけて収集する意欲を持ちにくいと考えられる。さらに、「事業に関連する研究論文」や「白書などのレポート」は、部署レベルでエビデンスと捉えられている割合が低いため、情報収集する動機がさらに低いと考えられる。

このようなエビデンスのアクセシビリティを含むエビデンス活用の課題について、自治体職員がどのように感じているかを尋ねた結果が図5である。選択肢は事前に準備したものを示し、回答者はこの中から複数選択できる形で回答を行った。課題として最も多く挙げられたのは、「参考にできるエビデンスの収集に手間がかかる」ことで、67%が課題と認識していた。次に「忙しすぎてエビデンスを収集するのに手が回らない」の割合が高いことから、時間に限りがある中でエビデンス収集に手間がかかることが大きな課題として浮き彫りになっている。また、「専門知識を持っている人や相談できる人が身近にいない」、「研究者など、外部の有識者とのネットワークがない」、「英語や専門用語のため、エビデンスの内容が十分に理解できない」といった点も 30%前後と割合が高く、エビデンスを読み解くための

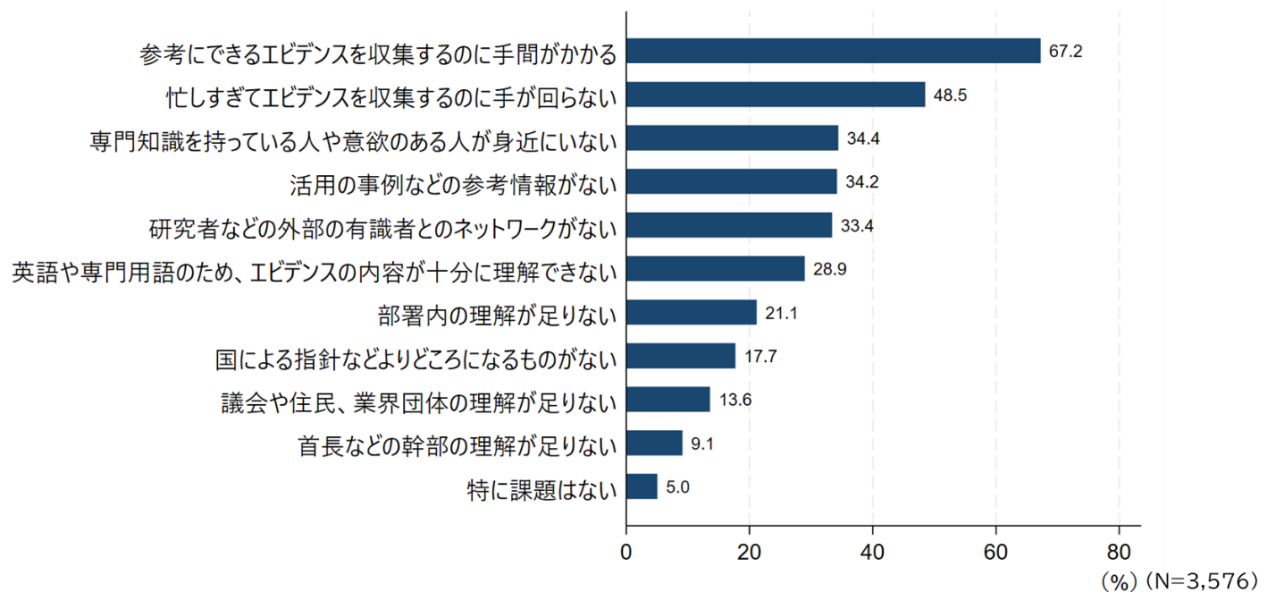


図5 エビデンス活用の課題(複数回答可)

専門知識を課題に感じながら、周囲に相談できる人がいないことが窺える結果となった。その他、「首長などの幹部の理解が足りない」ことを課題に感じている人の割合は 9%と低いものの、「部署内の理解が足りない」の割合が 21%であるので、現場に近い部署レベルでのエビデンス活用や EBPM の理解には改善の余地があると考えられる。

次に、回答者が所属している部署で実施している EBPM に関する取り組みについて尋ねた。図6の回答結果が示している通り、最も実施率が高い取り組みは「過去の先行事例の調査」で、約 4 割が実施していると回答している。「事業の効果に関する統計分析」や「官民データの活用」、「論文などの情報収集」は 2 割強から 3 割弱に留まっている。部署によっては、事業効果の統計分析が困難であったり、官民データや既存の論文などのエビデンスがなかったりするケースが考えられるため、一概に述べることは難しいが、EBPM に関心の高い自治体であることを考えると実施率を一層高められる余地はあると考えられる。その他、「有識者会議の開催」や「行政のデジタル化」、「KPI によるマネジメント」、「実証実験」、「ロジックモデルの作成」など一定割合で実施されており、取り組み内容は多岐にわたっている。

前節で示したように、EBPM に含まれる取り組みについても回答を得ており、実際の取り組み状況と比較することで、EBPM と認識している取り組みがどの程度実施されているかを検証する。表4は前節で示した EBPM の捉え方に関する回答結果と、実際の実施率を取り組みごとに並べたものである。「事業の効果に関する統計分析」は約 7 割が EBPM に含まれると回答していたものの、実施率は

約 3 割強と、定義と実施率との乖離が大きい。その他、「実証実験」や「事業の効果に関する論文やレポートなどの情報収集」も定義と実施率の乖離が大きい。「過去の先行事例の調査」は、EBPM の定義としては中位に留まっているものの、実施率は最も高い結果となっている。「有識者会議の開催」や「KPI によるマネジメント」や「行政のデジタル化・DX」は、EBPM の定義としては中位もしくは下位に位置しているのに対し、他の取り組みに匹敵するほど実施率となっている。以上の結果から、EBPM

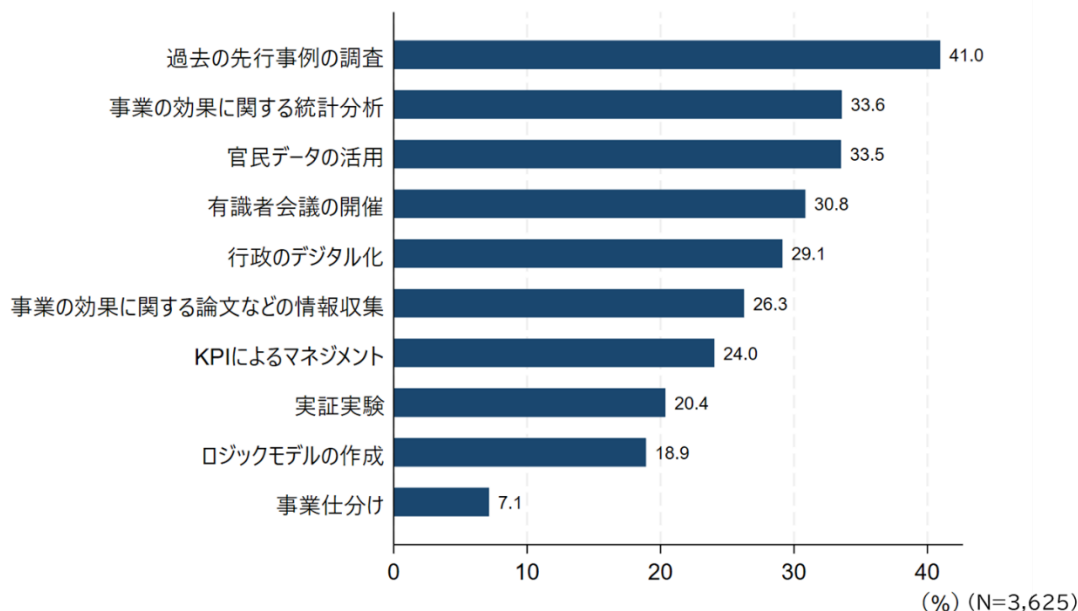


図6 所属している部署で実施している EBPM に関する取り組み(複数回答可)

表4 EBPM の定義と実際の取り組みの比較

	(%)	
	定義	実際の取り組み
事業の効果に関する統計分析	70.2	33.6
実証実験	63.1	20.4
事業の効果に関する論文やレポートなどの情報収集	56.8	26.3
過去の先行事例の調査	56.7	41.0
官民データの活用	54.3	33.5
有識者会議の開催・専門家への意見聴取	42.3	30.8
ロジックモデルの作成	39.4	18.9
KPIによるマネジメント	37.5	24.0
行政のデジタル化・DX	20.0	29.1
事業仕分け	13.3	7.1
その他	0.3	0.6
分からない	8.0	19.3
観測数	3,681	3,625

の一つと捉えられている取り組みの実施率が必ずしも高い状況でない一方で、EBPM と捉えられていない取り組みが一定程度実施されている状況が明らかになった。この背景には自治体の庁内の内部事情や外部環境があり、取り組みの優先順位が反映されていると考えられる。EBPM に含まれる取り組みを網羅的に全て実施することは現実的でないため、今後も各自治体の事情に応じ、実施できる取り組みから実施されていくと予想されるものの、「EBPM」と称しながら実際は EBPM と言えない取り組みが浸透・定着し、EBPM が有名無実化することは避けなければならない。

本節では、政策形成へのエビデンス活用状況と EBPM に関する取り組みを概観し、エビデンスや EBPM に関する認識と実際の行動の差異について検証した。その結果、エビデンスと捉えられていた「中央省庁の報告書」や「自治体で実施したアンケート調査の結果」、「他自治体での事業の事例」は事業計画時に参考にされている割合が高かったが、「事業に関連する研究論文」や「白書などのレポート」は相対的に参考にされている割合が低いことが分かった。EBPM に関する取り組みについても、EBPM と捉えられている取り組みが必ずしも実施されているわけではないことが分かった。上述したように、自治体および自治体職員が置かれている環境により、エビデンス活用および EBPM に関する取り組みのいずれにおいても認識の通りには必ずしも実行できていない実情が明らかになった。また、政策形成へのエビデンス活用に対しては、エビデンス収集にかかる手間や専門知識の不足が課題として挙げられた。

本節で示された課題への対策は急務であるものの、エビデンスを収集できたとして、数多く情報がある中で収集されたエビデンスは実際に政策形成に活用されるのだろうか。また、どのようなエビデンスであれば政策形成に活かされやすいのか。本節ではさまざまな情報について参考にされている度合いを示したが、どの情報が他の情報よりも重視されているか、参考にされている相対的な度合いは明らかではなかった。次節では、事業の計画に影響を与える情報や状況を定量的に検証するために実施したコンジョイント実験の分析結果を示す。

3.3. 事業選択に対するエビデンスの影響に関する分析結果

3.3.1 コンジョイント実験の設計

本研究では、自治体の行政職員が事業を計画している際に、どのような情報や状況の影響を受けるのかを定量的に検証するために、Web 調査の質問紙上でコンジョイント実験と呼ばれる実験を行った。この実験では、回答者に事業計画を立てている状況を想像してもらい、最終的に絞り込んだ2つの架

まず最初に、あなたが現在配属されている部署で次年度の事業を計画している状況を思い浮かべてください。特定の政策課題を担当していない部署（いわゆる原課、原局ではない部署）に所属している方は、特定の分野の事業ではなく、一般的な分野の事業を計画している状況を想像してください。

計画を立てる中で必要な情報を収集し、検討を重ねた結果、2つの案まで候補が絞られたとします。

この後に、いくつか架空の状況を提示しますので、どの案を採用したいと思うかをお聞きます。それぞれの状況をよく読んで、質問にお答えください。



図7 コンジョイント実験の冒頭の説明文

Q1. 次のような状況で、あなたはどちらの事業案を採用したいと思いますか？両案に係る予算規模や実施のための手間暇は同程度とお考えください。

	事業案A	事業案B
直属の上司の意見	賛成する見込みが高い	賛成する見込みが高い
首長の意見	支持を表明していない	支持を表明している
貴自治体での類似事業	現在、類似事業を実施中	現在、類似事業を実施中
議会や住民、業界団体の反応	反対される見込みが高い	反対される見込みが高い
事業の有効性に関する情報	近隣自治体の類似事業について、効果があったと実証した研究がある	海外で類似事業が実施されている
事業関係者との調整時間	時間が十分にある	時間が十分にある
財政措置	利用できる見込みがない	補助率2分の1の補助金が利用可能

図8 コンジョイント実験の各回の指示と事業案の示し方

空の事業案から1つの案を選択するように依頼した（実際に表示された冒頭の説明文は図7の通り）。その後、回答者には図8のような指示と、事業案 A、B に関する情報や状況をまとめた表を 5 回示し、その都度どちらかの事業案を選択してもらった。

事業案にはそれぞれ 7 つの項目に関する情報が付されている。各項目で表示される情報は予め用意した選択肢の中からランダムに選ばれるように調査フォームを設定した。項目ごとの選択肢の内容

表5 コンジョイント実験における各項目の選択肢

項目	選択肢
1.首長の意見	支持を表明している / 支持を表明していない
2.直属の上司の意見	賛成する見込みが高い / 反対する見込みが高い
3.議会や住民、業界団体の反応	賛成する見込みが高い / 反対する見込みが高い
4.事業関係者との調整時間	時間が十分にある / 時間が限られている
5.自治体での類似事業	前例なし/ 過去に前例あり / 現在、類似事業を実施中
6.財政措置	利用できる見込みがない / 補助率2分の1の補助金を利用可能
7.事業の有効性に関する情報	参考になりそうな情報がない / 近隣自治体で類似事業が実施されている / 近隣自治体の類似事業について、効果があったと実証した研究がある / 近隣自治体の類似事業について、効果がなかったと実証した研究がある / 海外で類似事業が実施されている / 海外の類似事業について、効果があったと実証した研究がある / 海外の類似事業について、効果がなかったと実証した研究がある

は表5の通りである。項目および選択肢の内容や表現などの詳細は、可能な限り実際の事業計画に近い状況を再現するために微調整した。また、上述したエビデンスに関する質問項目との整合性や、EVIDENCE STUDIO 事務局やパイロット調査を実施した自治体職員からのヒアリング結果をもとに修正を行い、確定させた。

各項目の情報は、回答者が案を選択し、次の回の選択に進んだ際にランダムに入れ替わるように設定されている。また、各項目が図8で示されている表の何行目に示されるかによって、回答者の選択に与える可能性(例えば、上の行の項目ほど目につきやすいので回答の選択に影響を及ぼしやすい)があるため、各項目が表の何行目に示されるかは回答者ごとにランダムに決まるように設定した。

回答者は一つの表が示される度に事業案 A または B を選択し、これを 5 回繰り返す。どの事業案が選択されたかが分析のアウトカムとなり、各選択肢が示されたときに、その事業案がどの程度選択されたか、言い換えると、選択された割合が選択肢ごとにどの程度異なるかが分析の焦点となる。例えば、「首長の意見」に注目したときに、「支持を表明している」が付された事業案の選択割合と「支持を表明していない」が付された事業案の選択割合を比較することで、後者に対する前者の影響の大きさを知ることができる。同様の比較を他の項目で行うと、項目ごとに選択肢の相対的な影響の大きさが分かる(例えば、「直属の上司の意見」の賛成の影響や「議会や住民、業界団体の反応」の賛成の影響など)。次に、項目間で選択肢の影響の大きさを比較することで、どの項目が事業選択への影響が大きいかを検証することができる。本研究では、項目の中で特に「事業の有効性に関する情報」に焦点をあて、「類

似事業の実施」や「効果があったと実証した研究」などエビデンスに関わる選択肢の影響の大きさや、他の項目との影響度の違いについて詳細に見ていくこととする。

3.3.2 分析の方法および結果

各回二つの事業案の選択結果と表に提示された選択肢のデータがあるため、回答者につき最大 10 のアウトカム(と表に示された選択肢の情報)が観測される。参考資料1の「Q1～5. コンジョイント実験」には各選択肢が付されたときの事業案の選択割合が項目ごとに示されている。回答者に示される表には複数の項目の選択肢が同時に表示されるが、他の項目やもう一方の事業案の情報はランダムに決められるため、理論的には、項目の中で選択肢ごとの事業の選択割合を比較したとしても他の情報の影響は受けずに純粹に各選択肢の影響度を算出することができる。より正確には、例えば、「首長の意見」で「支持を表明している」が付された場合と「支持を表明していない」が付された場合で、「直属の上司の意見」の賛成、反対の表示割合や「議会や住民、業界団体の反応」の賛成、反対の表示割合など他のすべての情報の表示状況は平均的に同じと考えられるため、両者の事業選択割合を比較することで前者の影響度を識別することができる。

ただし、実際の表示状況は完全に平均的に等しいとは言えないため、他にどういった内容の項目が同時に表示されていたかを考慮し分析を行う必要がある。その他、事業案の選択を繰り返すことによる影響や回答者が所属している自治体の違いの影響など、実験中の選択に影響を与えてしまう恐れがある要因は排除しなければならない。そのため、本研究ではより厳密に各選択肢の影響の度合いを推定するために、次の回帰式を最小二乗法で推定した。

$$Y_{ijpt} = \alpha + \sum_{k=1}^7 X_{pt}^k \beta_m^k + \gamma_{it} + \delta_j + \varepsilon_{ijpt}$$

Y_{ijpt} は自治体 j の回答者 i が t 回目の選択の際に、事業案 p を採用した場合1、採用しなかった場合に 0 を取るダミー変数である。事業案 p は A または B である。 X_{pt}^k は事業案 p に付随して示された k 番目の項目の選択肢に関する変数であり、ベースとなる選択肢以外の選択肢のダミー変数で構成されている。 β_m^k は k 番目の項目の m 番目の選択肢に関する係数であり、ベースとなる選択肢に対する相対的な影響の度合いの数値である。 γ_{it} は回答者 i の何回目の選択かを表す固定効果であり、 δ_j は自治体固定効果である。一部未回答があったため、回帰分析に使用した観測数は 37,054 であった。

本調査の有効回答者数は 3,732 であるため、ほとんどのすべての回答者が 5 回事業選択を行ったことになる。

図9は全回答者のデータを用いて上記の回帰式の推定結果を図示したものである。数値はベースの選択肢に比べ、何%ポイント事業の選択率が高い(低い)かを表している。例えば、「首長の意見」の「支持表明」の「0.180」という数値は、支持が表明されなかった場合に比べ、支持が表明された場合は 18.0%ポイント事業選択の割合が高いことを表している。それぞれの数値の横に伸びる線は 95%信頼区間を示しており、この区間が 0 をまたがない場合、推定値が 5%水準で統計的に有意であることを意味する。信頼区間を算出する際に用いた推定誤差は、回答者レベルのクラスター頑健誤差を用いた。

図 9 に示されている通り、「首長の支持」や「上司の賛成」、「議会や住民、業界団体の賛成」、「補助金が利用可能な状況」は、それぞれベースとなる選択肢と比べたときに、事業選択に与える影響が 10 ポイントを超えている。参考資料1にあるように、例えば首長の支持が表明されていない場合の事業の選択割合が 40.8%であることを踏まえると、「首長の支持」の 18 ポイントという値は無視できないほど大きいと評価でき、すなわち首長の意見は行政職員の事業選択に多大な影響を与えていることが推察される。「上司の意見」や「議会などの反応」、「財政措置」についても、「首長の意見」に近い、もしくは

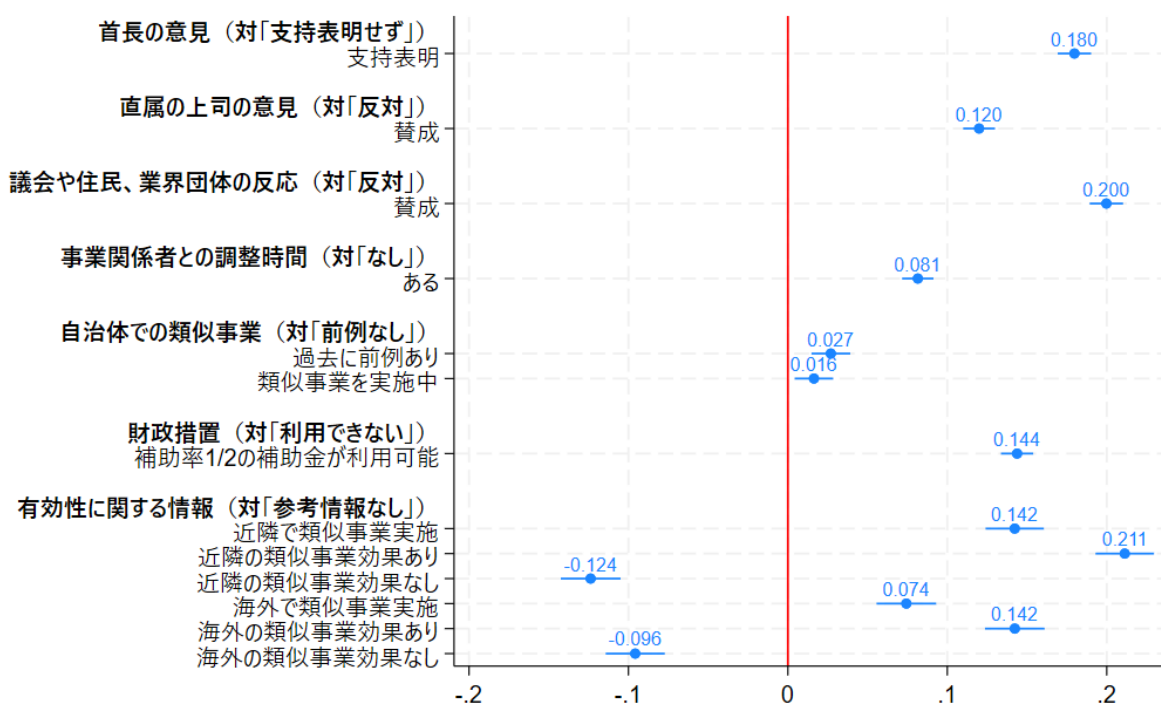


図9 コンジョイント実験の推定結果

は匹敵するほどの影響力があることが分かる。その他の「事業関係者との調整時間」や「自自治体での類似事業」については、統計的に有意ではあるものの、影響度という点では上述した項目に劣っている。つまり事業選択において調整時間や自自治体での既存事業の相対的な重要性は高くないと解釈できる。

「有効性に関する情報」に関する結果については、「近隣自治体で類似事業が実施されている」という情報を示されると、「参考になりそうな情報がない」場合と比べ、選択率が 14.2 ポイント上昇した。「近隣で類似事業の実施」の影響度は、「首長の意見」や「議会などの反応」と比べると若干小さいものの、「上司の意見」や「補助金」と同程度である。この結果は、近隣自治体で類似事業が実施されていると、大きく事業を選択する方へ意思決定が傾くことを示しており、前節で示された、「他自治体での事業の事例」が参考にされていたり、「過去の先行事例の調査」が EBPM として最も取り組まれていることと整合的な結果である。

次に、「近隣自治体の類似事業について、効果があったと実証した研究がある」と示されると選択率は 21.1 ポイント上昇した。ただし、「近隣自治体で類似事業で効果あり」の情報の中には「近隣で類似事業実施」の情報も含まれているため、「効果あり」の研究の実質的な効果は 21.1 ポイントから 14.2 ポイントを差し引いた 6.9 ポイントということになる。このように捉えると、「効果あり」のエビデンスの影響度は、「近隣で類似事業の実施」や「首長の意見」などに比べると小さい。

「近隣自治体の類似事業について、効果がなかったと実証した研究がある」と示されると、参考情報がなかったときと比べ選択率は 12.4%ポイント下がり、「効果なし」の研究の実質的な効果はマイナス 26 ポイントほどになる。「効果あり」の影響が約 7 ポイントであったので、行政職員は「効果なし」というエビデンスにより強く反応していることになる。またマイナス 26 ポイントという影響度は、「首長の意見」など他の項目の影響度を超えていることから、「効果なし」のエビデンスの影響が際立っていることが分かる。したがって、実証研究のエビデンスは結果によって行政職員の意思決定への影響の大きさが異なり、「効果なし」の結果の方が影響が大きいという示唆が得られた。この結果の背景には、通常事業には効果があると無意識に思っていたところに相反する結果が出たという衝撃や損失回避バイアスという心理作用などがあったと考えられる。

なお、「マイナス 26 ポイント」という結果から、架空の状況での選択であるため、回答者が「効果なし」という情報に実際よりも過敏に反応した恐れがある。しかし、参考資料1に示されているように、「近隣自治体の類似事業について、効果がなかったと実証した研究がある」という情報が示された事業の選択率は約 32%であった。すなわち、「効果なし」の情報が示されても、約三分の一がその事業を選択し

たことになる。この背景には、他の項目が事業案の選択を後押ししたと考えられ、回答者は他の項目の情報を踏まえ冷静に検討したことが推察される。一部の回答者においては「効果なし」というエビデンスも情報の一つにすぎず、他の情報を含めて総合的に判断したことが窺える。

図9の「有効性に関する情報」の最後の三段は海外のエビデンスの情報に関する結果である。「海外で類似事業が実施されている」という情報の効果は 7.4 ポイントであり、これに「効果あり」のエビデンスが付されると 14.2 ポイントまで影響度が大きくなる。ただし、これらの結果は近隣住民のエビデンスの影響度よりも小さい。また、海外の「効果あり」のエビデンスの実質的な効果は、14.2 ポイントから 7.4 ポイントを差し引いた 6.8 ポイントである。これは、近隣自治体の「効果あり」のエビデンスの実質的な効果とほとんど変わらない。したがって、「効果あり」のエビデンスの影響は実証された場所が近隣自治体か海外かによって大きな違いはないものの、「類似事業実施」というエビデンスの効果は近隣自治体の方が大きいことが分かった。

海外の「効果なし」のエビデンスの影響については、近隣自治体と同様に大きく選択率が下がるものの、エビデンスの実質的な効果はマイナス 9.6 ポイントから 7.4 ポイントを差し引いたマイナス 17 ポイントになる。「効果あり」のエビデンスよりも影響が大きいことは近隣自治体の結果と同じであるが、近隣自治体の「効果なし」のエビデンスと比べると、影響は若干小さくなっている。

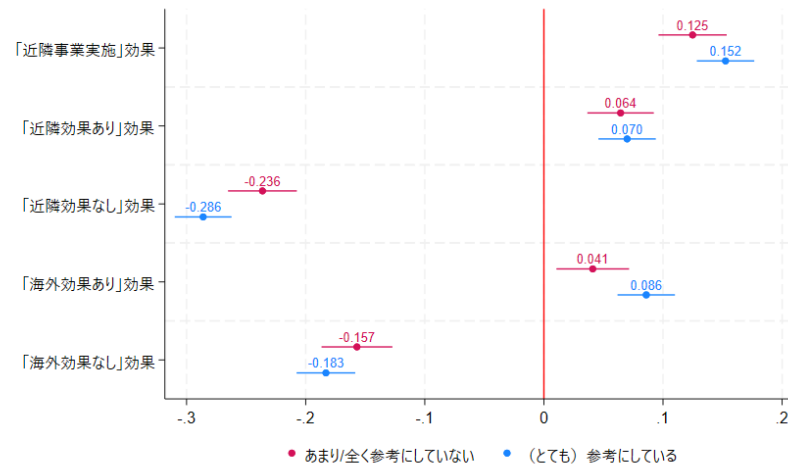
以上の近隣自治体と海外のエビデンスの結果をまとめると、「類似事業実施」および「効果なし」のエビデンスの影響は近隣自治体の方が大きいことが分かった。この背景には、近隣自治体の方が海外よりも自自治体と人口構成や社会環境など政策環境が近いため、より強く回答者の選択に影響を及ぼした、言い換えると、海外のエビデンスは自自治体と政策事情が異なる可能性が高いため、近隣自治体のエビデンスほどは重要視されなかったと考えられる。「効果あり」のエビデンスについて、近隣自治体と海外で効果に大差がなかった理由は判然としないものの、「効果あり」というポジティブな分析結果は、行政職員が事業は効果があって当然という先入観があれば訴求力が弱く、効果が示された場所にさほど注意を払わないと考えられるため、明確な差が生じなかった可能性がある。

3.3.3 サブグループ分析の推定結果

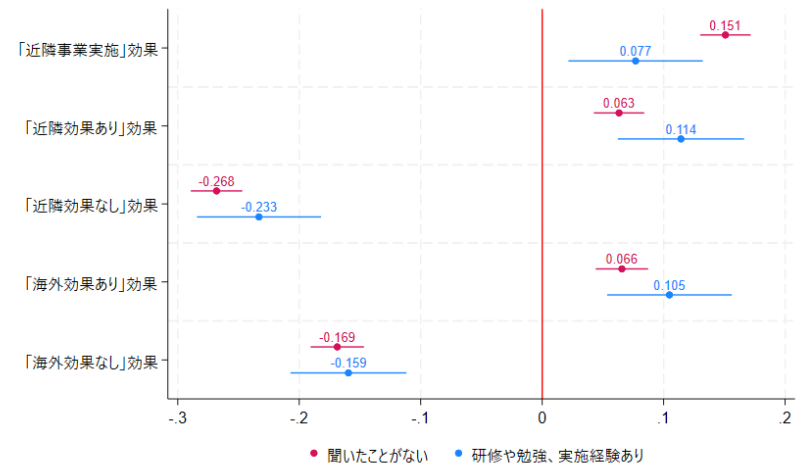
次に、回答者の属性によってコンジョイント実験の推定結果、特にエビデンスの受け止め方に変化があるかを検証する。推定方法は全回答者の分析と同様で、回答者を他の質問項目への回答結果に応じ複数のグループに分け、それぞれのグループで同じ回帰式を推定した。

図 10 は回答者の統計分析との関わりに関する回答結果に応じグループ分けし、コンジョイント実験の回帰式を推定した結果を図示している。グループ分けに用いた質問項目は、(a)次年度の事業内容を検討する際に事業に関連する研究論文を参考にしているか否か、(b)ランダム化比較試験(RCT)とのこれまでの関わり、(c)RCT 以外の効果分析手法との関わり、(d)現在所属している部署で事業の効果に関する統計分析を実施しているか否か、の 4 項目であり、それぞれ2グループに回答者を分けた。各グラフに示されている「『近隣事業実施』効果」は、図9における「参考になりそうな情報がない」場合と比べたときの「近隣自治体で類似事業が実施されている」という情報の効果を意味している。「『近隣効果あり』効果」は、「近隣自治体で類似事業が実施されている」場合と比べた時の「近隣自治体の類似事業について、効果があったと実証した研究がある」という情報の効果、すなわちポジティブなエビデンスの実質的な効果を意味している。同様に、「『近隣効果なし』効果」は近隣の「効果なし」のエビデンスの実質的な効果を意味しており、「『海外効果あり』効果」や「『海外効果なし』効果」も近隣のエビデンスと同様に定義されている。

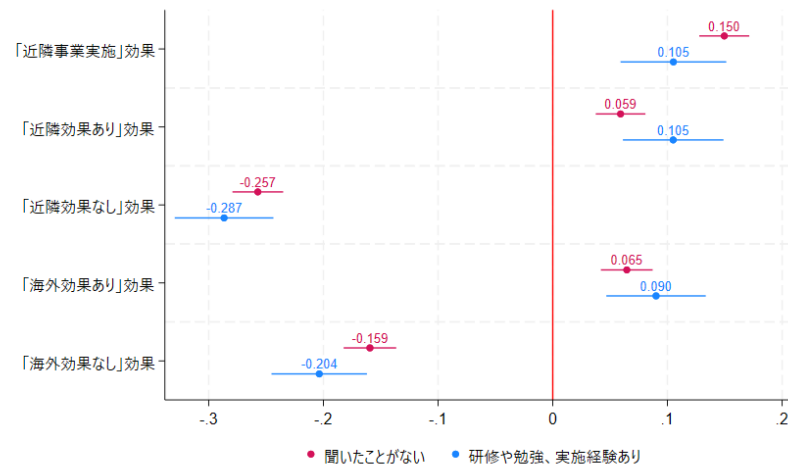
パネル(a)の結果によると、事業内容の検討時に研究論文を参考にしている、またはとても参考にしていると回答したグループは、そうでないグループに比べ、「近隣効果あり」効果を除く各エビデンスの効果が大きくなっている。パネル(b)の RCT との関わりについては、研修や勉強、実施経験を通じ RCT を知っているグループは、RCT を知らないグループに比べ、「近隣効果あり」効果や「海外効果あり」効果が大きくなっている。一方で、「近隣事業実施」効果が小さくなっている。(c)RCT 以外の効果分析手法との関わりについても同様に、そのような分析手法を知っているグループは、そうでないグループに比べ、「近隣効果あり」効果や「海外効果あり」効果、「近隣効果なし」効果、「海外効果なし」効果も大きくなっており、一方で「近隣実施効果」が小さくなっている。(d)所属している部署での事業の効果に関する統計分析の実施の有無については、実施している部署に属しているグループは、実施していない部署のグループに比べ、「近隣効果あり」効果が大きく、「近隣事業実施」効果が小さくなっている。以上の結果は、研究論文や効果分析に関する手法との個人的な関わりや部署レベルの統計分析の実施により、効果分析によってもたらされたエビデンスにより敏感に反応し、効果分析を伴わない事業実施という情報には慎重になる可能性があることを示唆している。



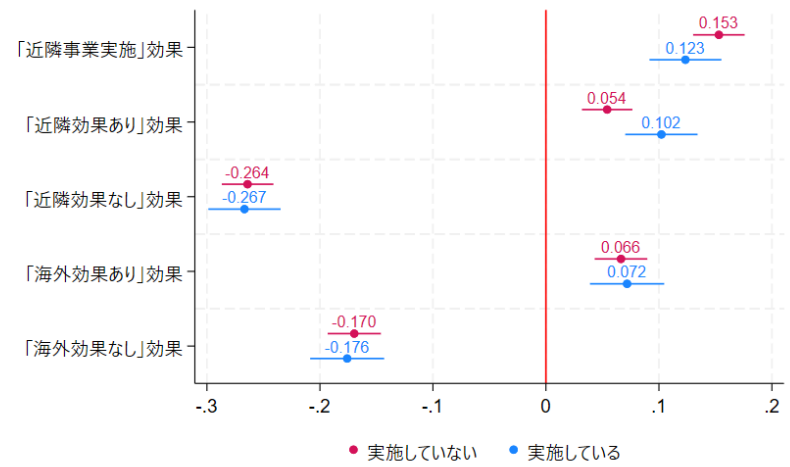
(a) 事業検討時に研究論文を参考になっているか



(b) RCT との関わり



(c) RCT 以外の効果分析手法との関わり



(d) 部署での統計分析の取り組み

図 10 統計分析との関わりとコンジョイント実験の推定結果

図 11 は、EBPM に関する取り組みへの協力度の回答によってグループを分け、分析を行った結果を図示している。グループは、協力度の質問に未回答であった回答者、60 点以下の「追随・抵抗」グループ、61 点から 80 点の「協力」グループ、81 点以上の「推進派」グループの4つである。「近隣事業実施」効果については、協力度の点数が高いほど効果が小さくなっており、「推進派」グループにおいては 5.8 ポイントと推定値は正であるものの、95%信頼区間が 0 を含んでいるため、統計的に有意ではない。すなわち、「推進派」グループにとって「近隣事業実施」という情報の効果が事業選択を後押ししたかどうかは統計的には定かではない。対照的に、「近隣効果あり」効果は協力度の点数が高いほど効果が大きくなっている。「推進派」グループの「近隣効果あり」効果は 20.2 ポイントであり、他のグループの推定値よりも 2~4 倍ほど大きい。その他の「近隣効果なし」効果や「海外効果あり」効果には 4 グループ間で明確な違いはなく、「海外効果なし」効果については「推進派」グループの推定値が他のグループよりも小さいものの、95%信頼区間が重なっていることから積極的に解釈することは難しい。

以上の結果をまとめると、「推進派」グループは、4グループのうち唯一「近隣事業実施」効果よりも「近隣効果あり」効果が大きく、また海外事業の「効果あり」という情報に対しては「推進派」グループは他グループに比較的近い反応を示していることから、海外よりも近隣自治体の事業の効果をより強く

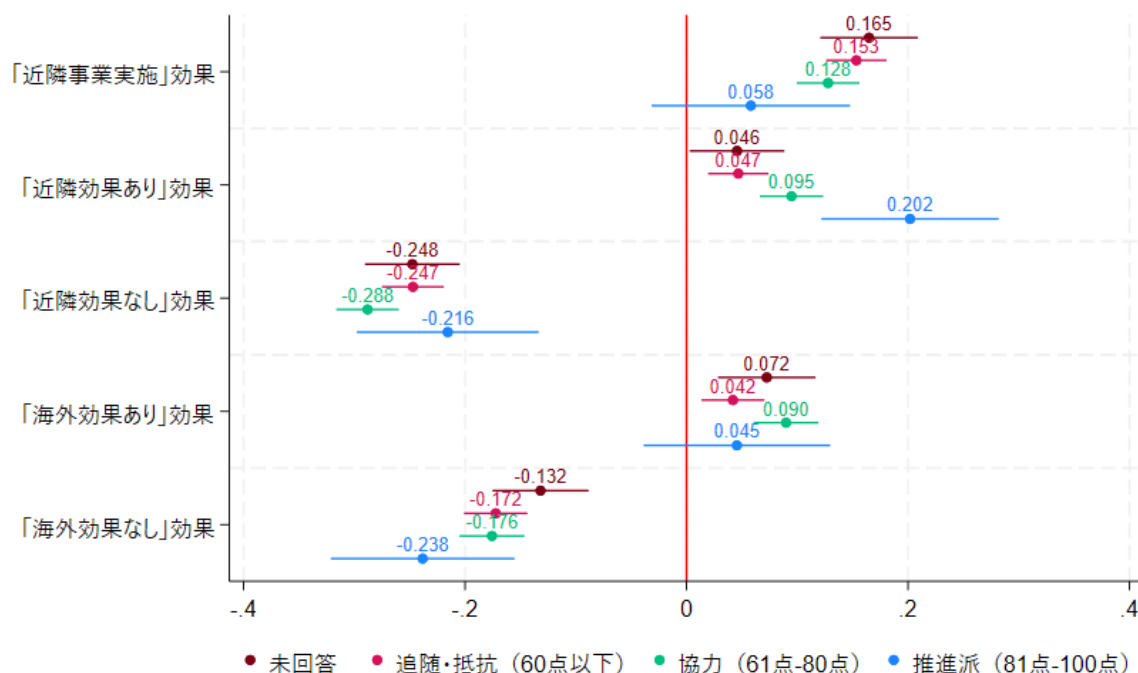


図 11 EBPM に関する取り組みへの協力度とコンジョイント実験の推定結果

意識していることが分かった。なお、未回答のグループについては、概ね「追従・抵抗」グループと近い結果となっていることから、3 グループの中では「追従・抵抗」グループと近い性質、すなわち EBPM の取り組みに対して消極的な姿勢を取っていることが推察される。このことは 3.1 節で述べた未回答者の協力度に関する考察と整合的である。

本節では、Web 調査の質問紙上でコンジョイント実験と呼ばれる実験を行い、自治体の行政職員が事業を計画している際に、どのような情報や状況の影響を受けるのかを定量的に検証した。その結果、首長や上司、議会や住民、業界団体の意見、補助金の利用可能性、近隣自治体での類似事業が事業計画に大きな影響を与えていることが分かった。近隣自治体での「効果あり」のエビデンスの影響力は上記の項目に比べると小さいものの、「効果なし」のエビデンスは他の項目に匹敵するほどの影響力があった。また、海外のエビデンスは近隣自治体のエビデンスよりも総じて影響力が低かった。

回答者の属性ごとに行った分析では、回答者の経験や普段の姿勢により効果分析を伴うエビデンスへの感応度にバラつきがあることが分かった。とりわけ、研究論文や効果分析手法に個人的な関わりがあったり、部署レベルでの効果分析の取り組みがなされていたり、EBPM への取り組みに対して協力的である回答者の方が、近隣自治体での「効果あり」のエビデンスにより強く反応することが分かった。

4. 考察

本研究では、21 の地方自治体に所属する行政職員約 3,000 名を対象とした Web による質問紙調査およびそこでの実験を通じ、行政職員のエビデンスや EBPM の捉え方や関わり具合、政策形成におけるエビデンス活用について分析を行った。本節では、得られた分析結果をもとに EBPM の更なる進展およびエビデンスの社会実装を推進するための方策について議論する。

3.1 節では、「エビデンス」という言葉が幅広く解釈されており、研究論文や統計分析が必ずしも「エビデンス」や EBPM の取り組みと捉えられていないことを確認した。3.2 節では、さまざまな種類のエビデンスの中でも、「中央省庁の報告書」や「自治体で実施したアンケート調査の結果」、「他自治体での事業の事例」が実際の事業計画時に参考にされていることが分かった。これらの結果は、「エビデンス」の定義について国内でコンセンサスがなく、EBPM に取り組む立場や状況によって、その意味が多様に使われていることを示している。実際の政策形成の場面ではさまざまな情報が扱われるため、Evidence-informed Policy Making の考え方に立てば、研究論文や統計分析といった政策効

果に関する科学的証拠(狭義のエビデンス)はその中の一つに位置づけられるという説明には一定の説得力がある。また、そのような科学的なエビデンスは行政の現場では入手や解釈が困難であり、実際の政策形成にタイムリーに活用するのが容易でない場合も多い。もっとも、本来の「エビデンス」の範囲を広げ、入手可能な情報全般を「エビデンス」と呼び、その活用をもって EBPM とみなすことについては十分に吟味することが望ましい。政策の有効性を一層高めるためには、エビデンスの質にも十分に意識を向け、政策効果の把握にどの程度有用であるかという観点から現在参考にしている情報を見つめ直すことが重要である。

本研究では、「エビデンス」と同様に、EBPM の捉え方や実際の取り組みに幅があることが確認された。これは、EBPM の概念が必ずしも統一的に理解されていないことや、各組織の置かれた状況や課題に応じ、柔軟に運用されていることを反映していると考えられる。一方で、各自治体は、限られた人的・財政的リソースの中で EBPM を実践しており、今後はより効率的な取り組みが求められる。また、現時点では EBPM の取り組みの成否や有効性について、全国的に共有された評価基準やコンセンサスは存在しない。そのため、各自治体においては、実施している取り組みが目的達成に資するものであるかを継続的に点検し、自省する姿勢が不可欠である。有効な手段として、EBPM 自体のロジックモデルを作成し、当ロジックモデルの観点から取り組みを評価し、EBPM の PDCA サイクルを回すことが挙げられる。これにより、取り組みの効率化を進めつつ、形骸化や「EBPM 疲れ」、さらには理論と実践の乖離といった問題を未然に防ぐことが可能になると考えられる。さらに、自治体間の横断的な議論や情報共有の場を設け、EBPM の取り組みに関するメニューリストの作成や優先順位付けを行うことも有効であると考えられる。これにより、各自治体が限られた資源を効果的な活動に集中させるとともに、全国的な EBPM の質の向上と実効性の確保が期待できる。

次に、本研究では職員間で EBPM への関わり方にバラつきがあることを確認した。実際のところ、今回の調査対象になった自治体ではすでに EBPM に関する取り組みを行っているが、第2章の回答者の属性の集計結果で見られたように、全庁的には EBPM への関わりが依然として低い状況にある。上述の通り、職員間でエビデンスや EBPM に対する理解や認識にズレがある状況は、一体感を持って EBPM を進めるうえで支障になり、一部の推進派による取り組みだけでは形骸化につながりかねない。一般的に、組織内の新しい取り組みに対してその必要性に疑問を感じたり、抵抗を感じる人が存在するのは自然なことである。今回可視化された、職員の大半を占める協力派や消極的な抵抗派が今後前向きに EBPM に取り組んでいくためには、一方的な押し付けにならないよう、適切な動機づけ

や取り組みを定着させる仕組みの導入、人事評価制度の見直しなど抜本的な組織改革を含めたさまざまな工夫が必要であろう。

また、政策形成へのエビデンス活用における課題として、エビデンス収集にかかる手間や専門知識の不足、外部とのネットワークが挙げられた。統計分析やロジックモデルなど各種の研修は多くの自治体で実施されているものの、自治体単独で専門知識のある職員をある程度の人数、確保するには限界がある。各所で行われているような自治体と大学間の連携や、自治体横断で EBPM に関する取り組みを共有するイベントなどの取り組みを拡充させ、共助のネットワークを構築し、支援することが有効である。また、自治体職員に加え、その周囲の政策関係者のエビデンスリテラシーを高めることも肝要である。本研究では、首長や議会議員、住民、外部有識者など多様な関係者の意見や、中央省庁が公表する報告書が参考にされていることや、コンジョイント実験にて首長や上司の意見などの影響力が大きいことを明らかにした。これらの関係者の意見や参照される報告書が、より客観性の高いエビデンスに基づいていれば、その意思決定プロセスは間接的にエビデンスに基づく政策形成を実現していると言える。エビデンスの活用は行政内部に限らず、多様なチャンネルを通じて行われ得るため、その基づき方や情報経路の多様化は EBPM 推進において重要な要素となる。このため、首長、議会関係者、住民代表、業界団体関係者など、政策決定に影響を与える幅広いステークホルダーに対して、エビデンスリテラシーの向上や EBPM の趣旨や手法に関する理解促進を図ることも有効であると考えられる。

最後に、エビデンスの供給側に関することとして、本研究のコンジョイント実験では、「効果あり」のエビデンスよりも「効果なし」のエビデンスが、海外よりも近隣自治体でのエビデンスの方が自治体職員の事業選択に大きな影響を与えることが分かった。学術的なエビデンスの社会実装という観点では、国内の「効果なし」のエビデンスを提供する方が政策形成に活かされる見込みが高いことになるが、国内において厳密な効果検証を行うことが容易でなく、加えて「効果なし」という分析結果は学術的に評価されにくいのが現状であり、公開されないまま埋もれてしまう「ファイルドロー（お蔵入り）問題」として問題視されている。学術界においては、統計的に有意な分析結果の方が学術誌に採択されやすい傾向にあるという出版バイアスへの対策が近年講じられるようになってきたが、「効果なし」の研究成果にも適切な学術的評価を与えるよう、研究評価を見直す動きが求められる。また、自治体側においても、「効果なし」の結果に対しても寛容な姿勢を持ち、想定と異なる結果であったとしてもそこから学び、政策形成に活かす姿勢を保持する必要がある。このような姿勢は自治体職員に限らず、議会議員や住民などさまざまなステークホルダーにも求められるものである。政策・事業の有効性を高め、より

効率的に社会課題を解決するためには社会全体で客観的なエビデンスを尊重し、公正に精査し、その知見を政策形成に反映させていくことが重要である。

以上が本研究の分析結果から導出した EBPM の更なる進展およびエビデンスの社会実装の推進のための方策に関する一考察である。EBPM の実践や進め方に関する国内のこれまでの議論では、公共政策学や行政学に基づく理論的な議論や海外の事例をもとに論じたもの、特定の自治体のケーススタディ的な紹介などが多かった中で、自治体横断的に政策形成の現場の行政職員レベルの回答を収集し、実験的手法も交えて分析した点が本研究の貢献であると考ええる。ただし、第 2 章で述べた通り、本研究に参加した自治体および質問紙調査に回答した自治体職員はそれぞれ自らの判断で参加および回答したため、本研究で収集したデータは全国の自治体や参加した自治体の職員全体を必ずしも代表するものではない。したがって、本研究の分析結果および前述の考察については、その妥当性を判断する際にこうした背景に留意する必要がある。

今後の研究においては、まず調査対象自治体の範囲を全国規模に広げるとともに、人口規模、地域特性、財政状況など多様な条件を持つ自治体を含めることが望ましい。これにより、EBPM の導入状況や課題の地域差、組織差をより精緻に把握することが可能となる。加えて、同一自治体で継続的に調査を実施し、EBPM の取り組みが時間の経過とともにどのように変化し、成果に結びついているのかを追跡する縦断的分析も有効である。さらに、質問紙調査だけでなく、インタビューや事例研究などの質的調査手法を組み合わせることで、数値データだけでは捉えにくい EBPM の取り組みの阻害要因や促進要因について、より実践的かつ具体的な示唆が得られると考えられる。また、本研究で焦点を当てた自治体職員に加え、首長、議会議員、住民、業界団体など、政策形成に関与する多様なステークホルダーを対象に調査を拡大することも重要である。こうした研究の蓄積は、EBPM の健全な発展と、政策形成の質・効率性の向上に資する実効的な提言につながることを期待される。

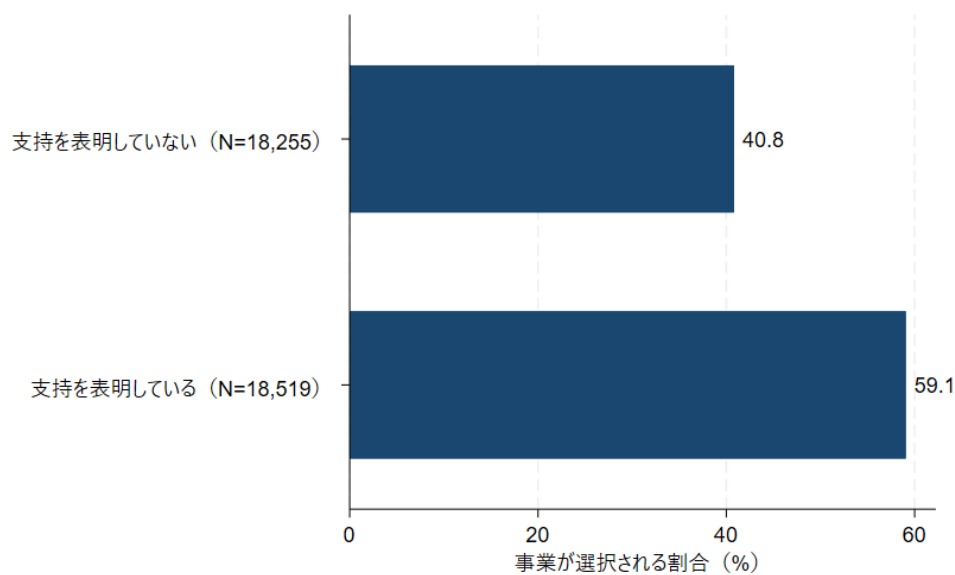
参考資料 1. 回答集計結果

以下、質問紙調査と同じ順番で、各質問の回答の集計結果を示す。

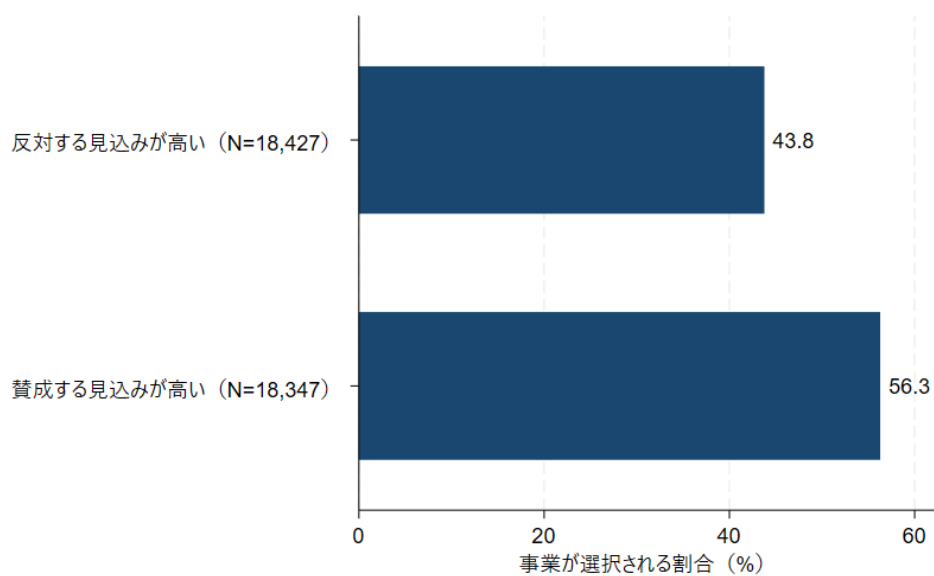
Q1～5. コンジョイント実験

以下のグラフは、各選択肢が示されたときの事業が選択された割合を示している。グラフ内の「N=」の数値は、その選択肢が調査中に事業案の表に示された回数を示しており、その回数のうち何回その事業案が選択されたかにもとづいて選択された割合を算出している。

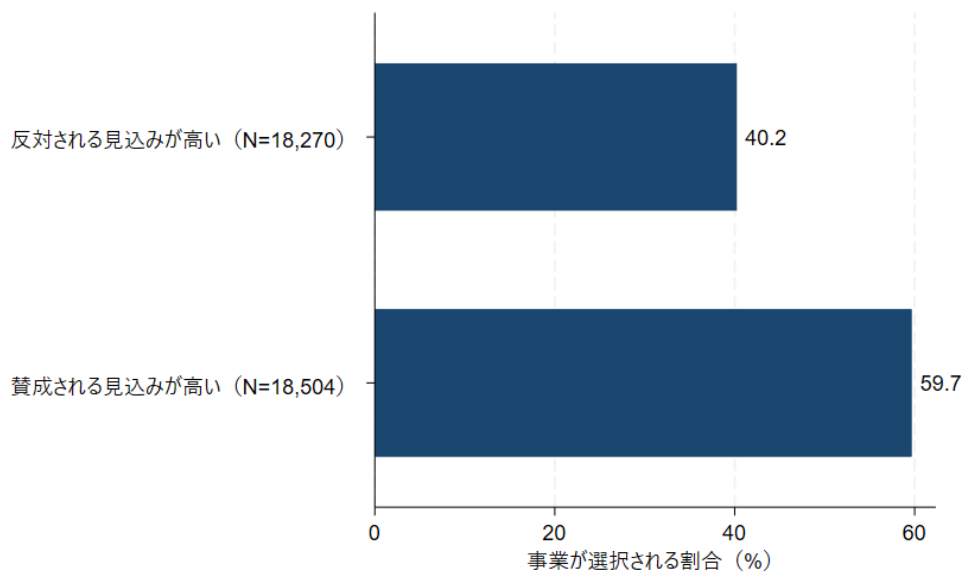
(1) 首長の意見



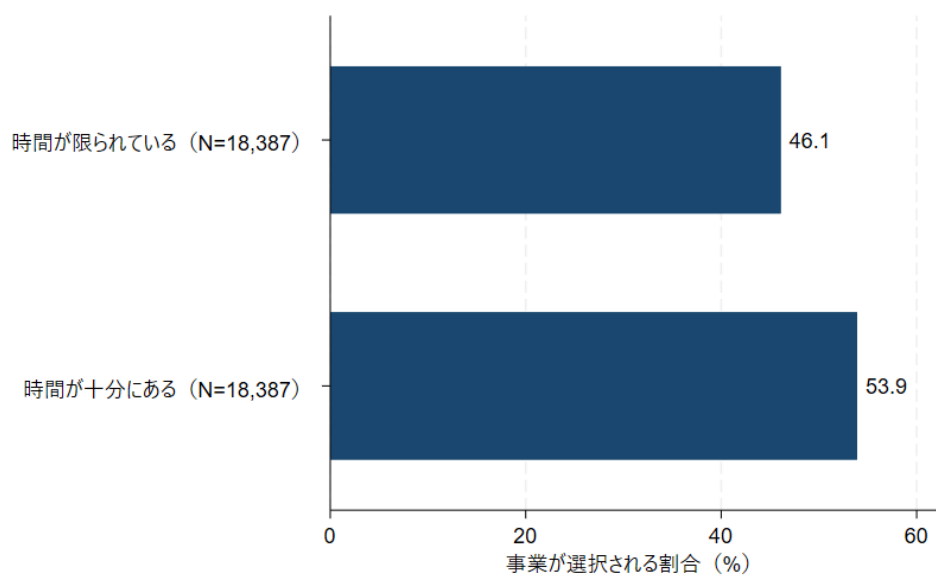
(2) 直属の上司の意見



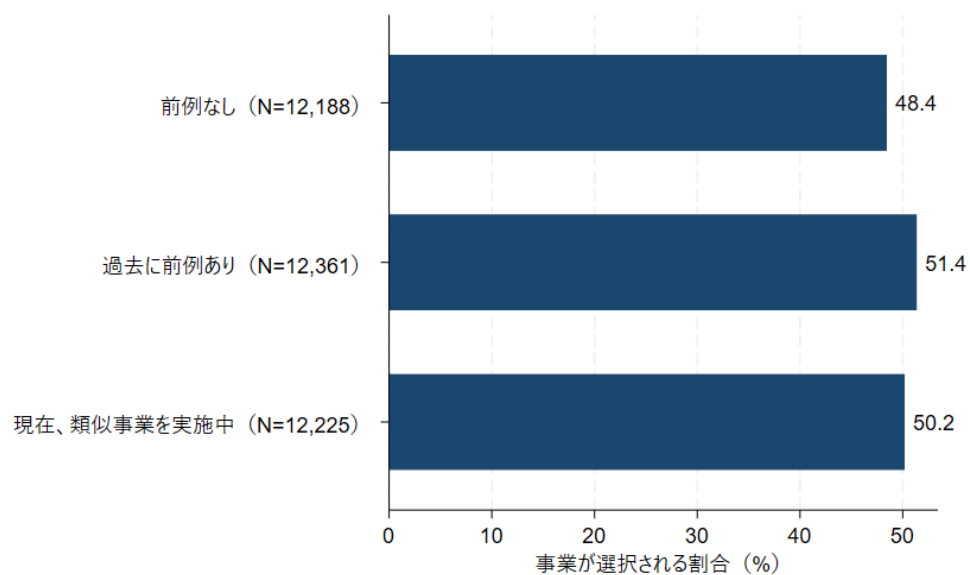
(3) 議会や住民、業界団体の反応



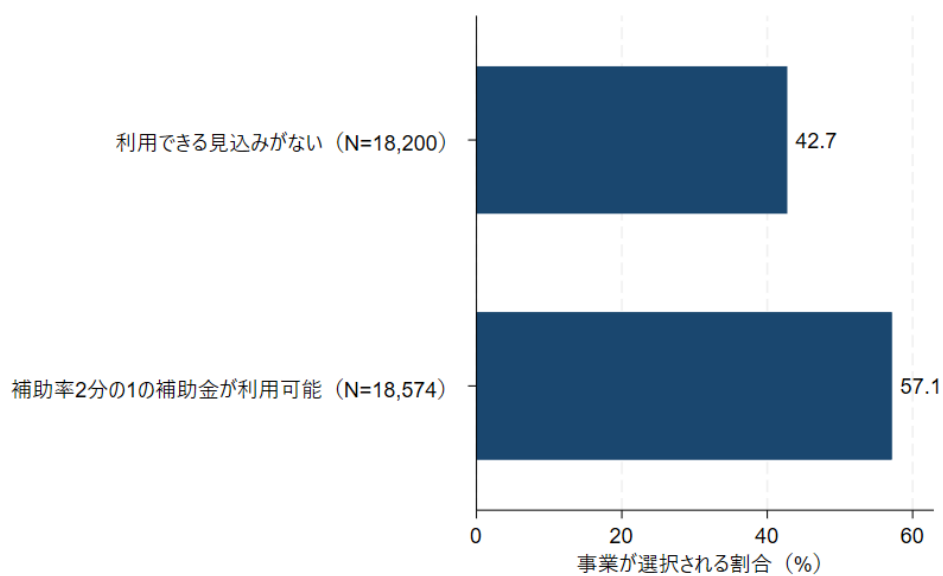
(4) 事業関係者との調整時間



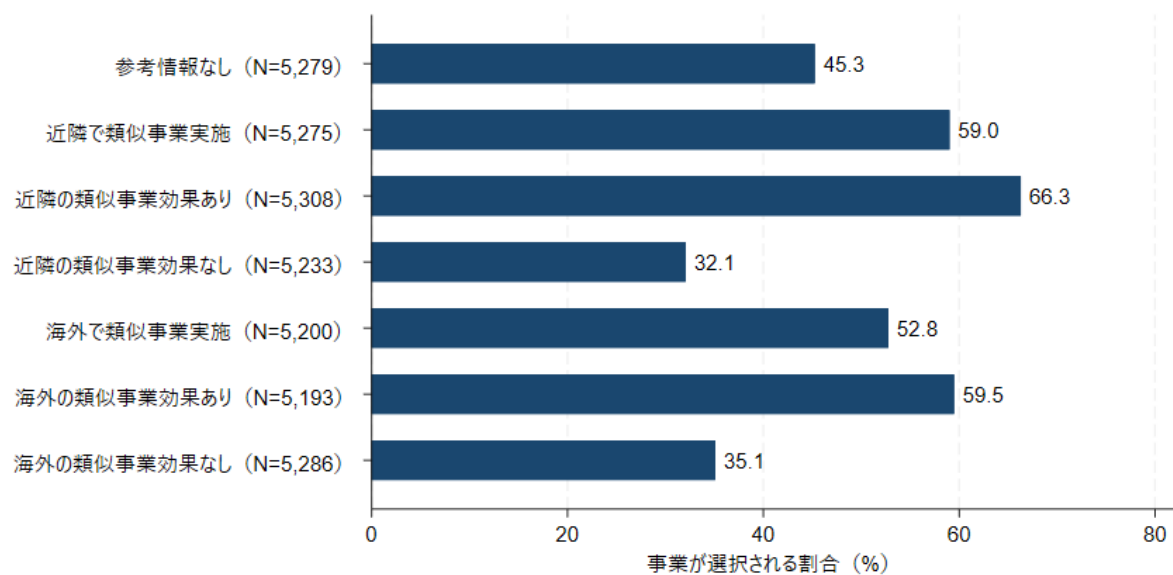
(5) 自治体での類似事業



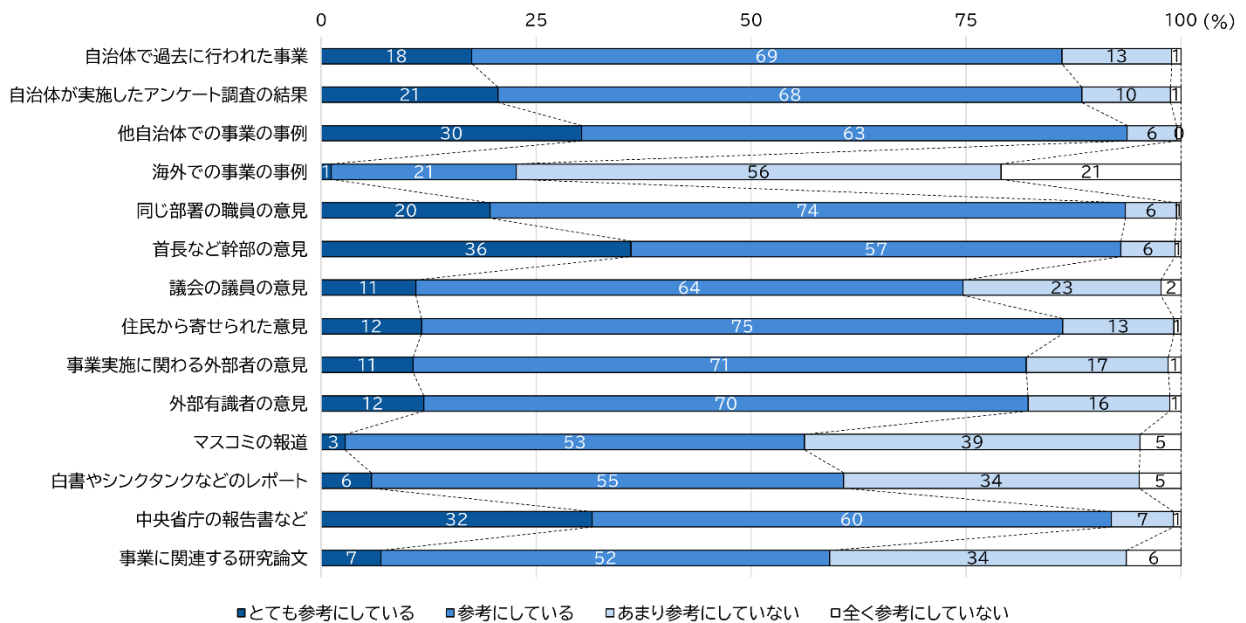
(6) 財政措置



(7) 事業の有効性に関する情報

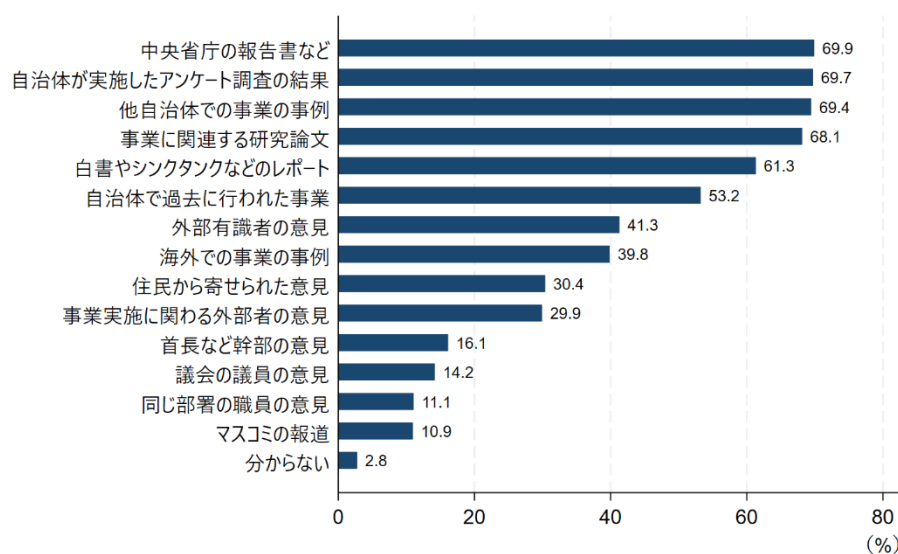


Q6. あなたは普段、次年度の事業の内容を検討する際に、次の情報をどの程度参考にしますか。当てはまるものを選んでください。



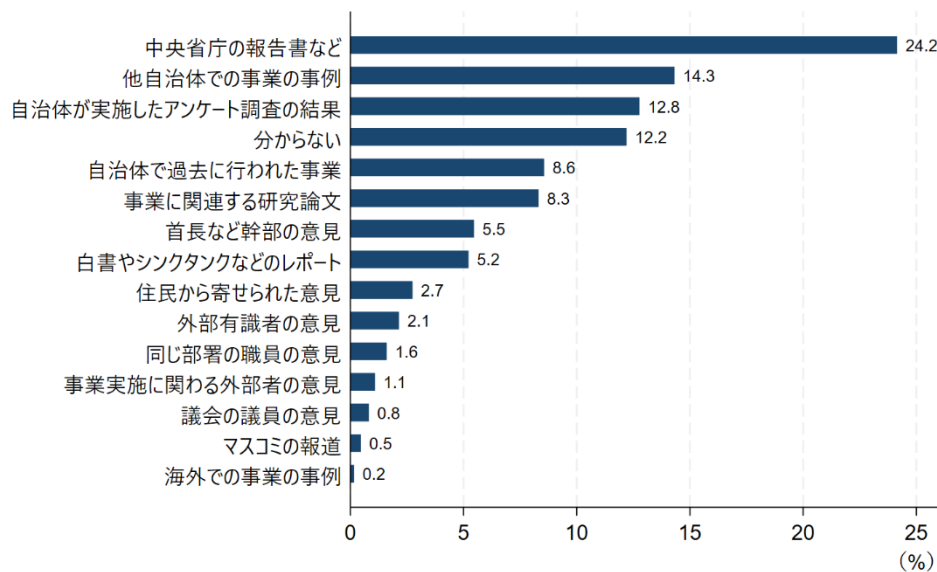
注：各項目の順番は回答者ごとにランダムに表示されるように設定した。

Q7. あなたは、「エビデンス」という言葉には何が含まれると思いますか。次の中から、「エビデンス」に含まれると思うものをすべて選んでください。（複数選択可、N=3,704）

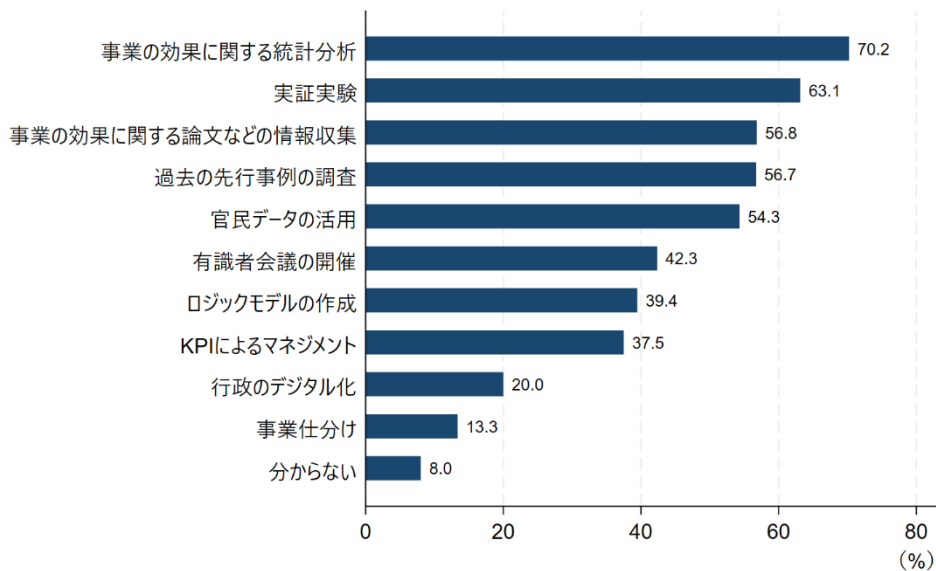


注：選択肢の順番は回答者ごとにランダムに表示されるように設定した。

Q8. あなたが所属している部署では、「エビデンス」はどのように考えられていますか。最も近いものを選んでください。(単一選択、N=3,681)

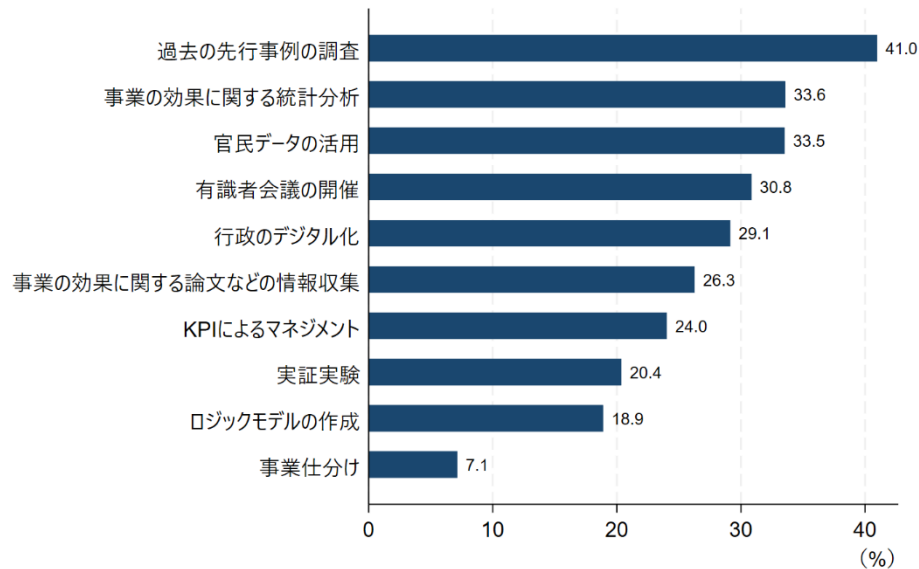


Q9. あなたは、「エビデンスに基づく政策形成(Evidence-based Policy Making, EBPM)」の取り組みには何が含まれると思いますか？当てはまるものをすべて選んでください。(複数選択可、N=3,681)



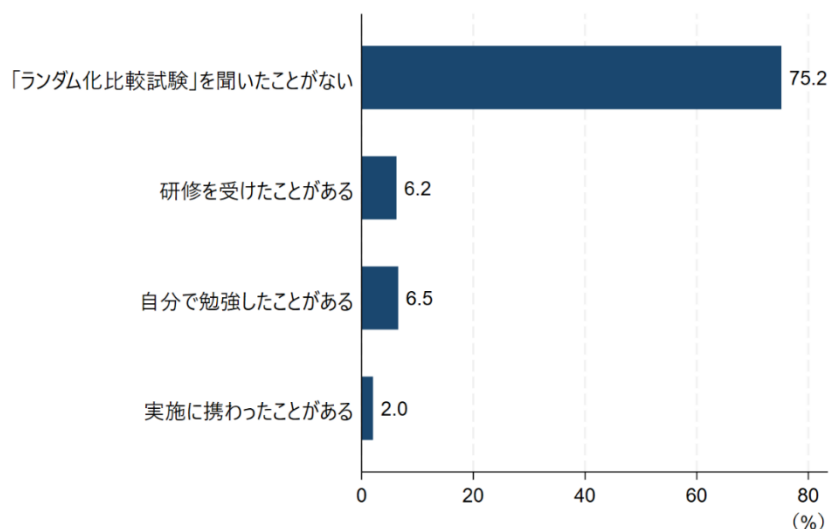
注：選択肢の順番は回答者ごとにランダムに表示されるように設定した。

Q10. EBPM について、現在あなたが所属している部署（組織全体ではなく）で取り組まれているものをすべて選んでください。外部委託など外部の専門家の支援を受けて取り組んでいるものも含まれます。（複数選択可、N=3,625）

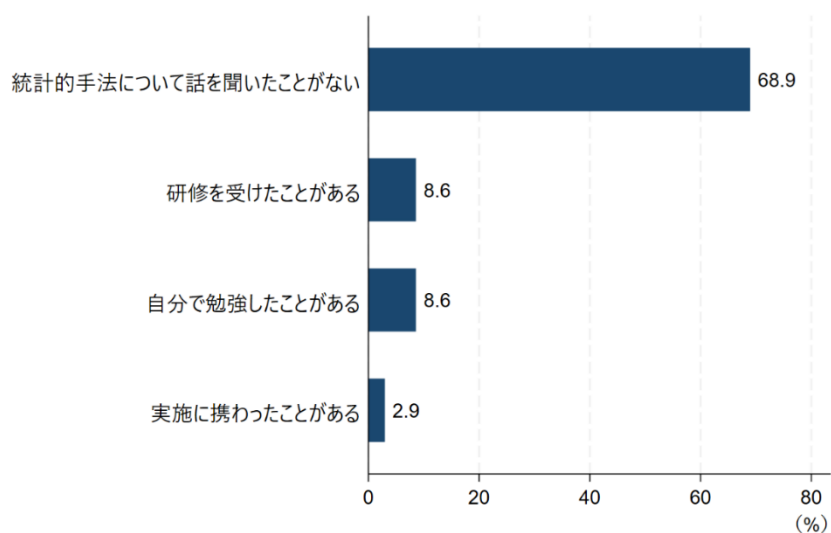


Q11. あなたは、EBPM に関連する次の事柄にどのように関わってきましたか。当てはまるものをすべて選んでください。

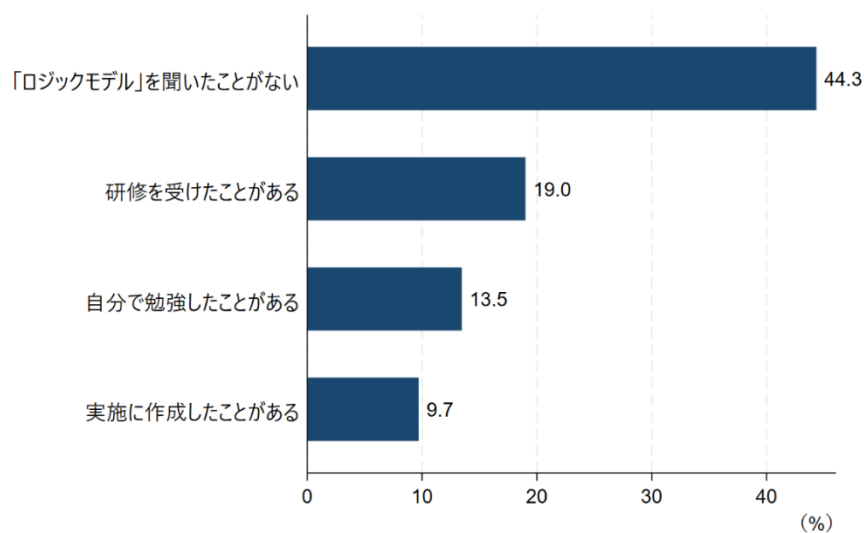
(1) ランダム化比較試験 (Randomized Control Trials, RCT) による効果検証（複数選択可、N=3,732）



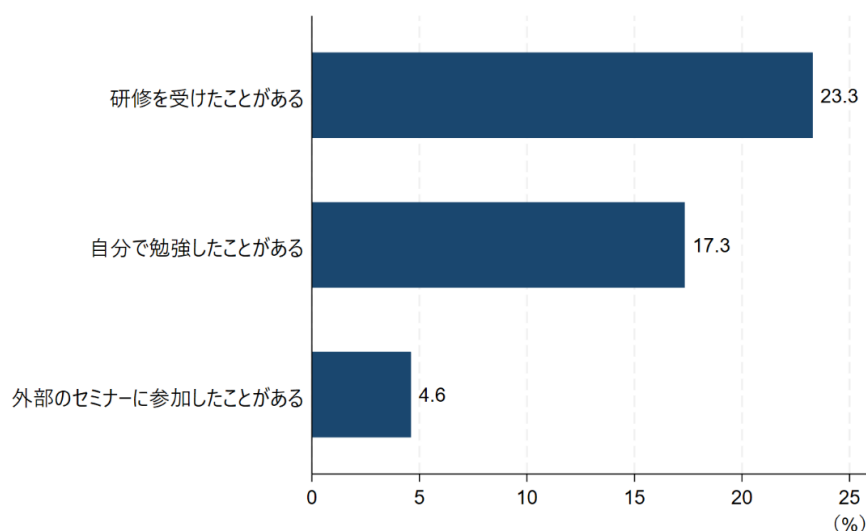
(2) ランダム化比較試験以外の統計的手法(差の差の分析など)による効果検証(複数選択可、N=3,732)



(3) ロジックモデル(政策課題とその現状に対し、政策手段から政策目的まで の「経路」(ロジック)を端的に図示化したもの)の作成(複数選択可、N=3,732)



(4) EBPM 全般(複数選択可、N=3,732)



Q12. EBPM について、経験や思いつき、エピソードではなく、より客観的な科学的根拠にもとづいて政策を立案すべきというその理念は、多くの方が賛同するものと思われます。

しかし、その一方で、実際の自治体の現場では EBPM の取り組みによる成果の実感のなさや負担の大きさなどから、必ずしも快く受け止められているとは限りません。

あなた自身は、あなたが所属している自治体の EBPM の取り組みにどのような思いで関わっていますか。もしくは、これから EBPM に取り組むことになったら、どのように関わることになると思いますか。

下記を目安に 0～100 点の範囲で、当てはまると思う点数をお答えください。

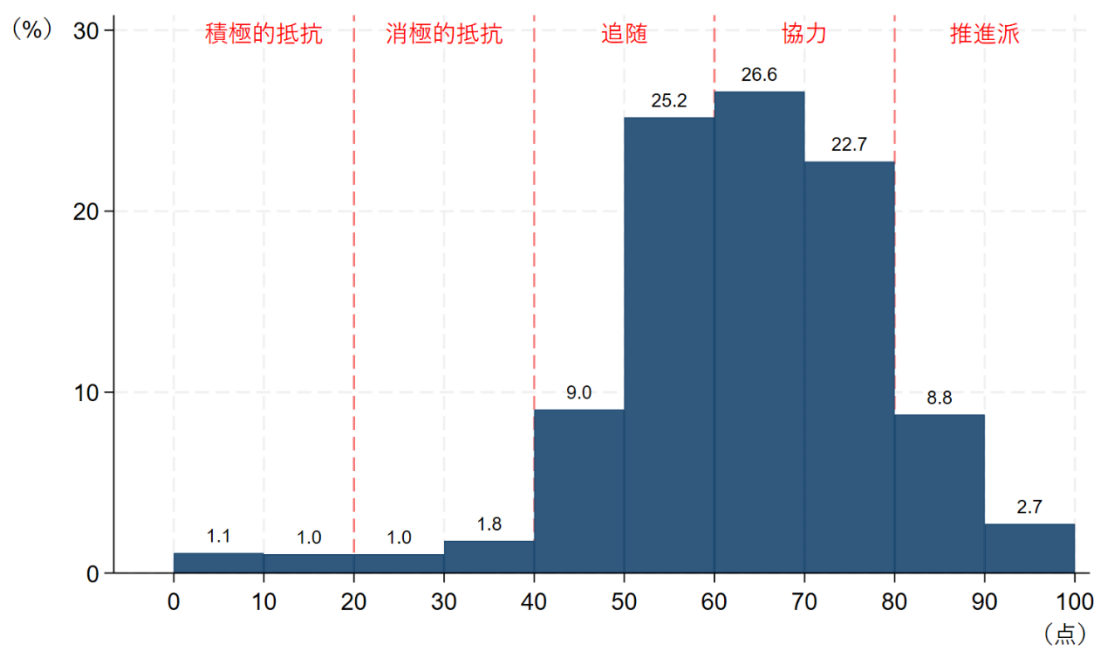
【0～20 点】EBPM の取り組みには反対で、失敗することを目的に行動している、もしくはそのように行動するかもしれない

【21～40 点】EBPM の取り組みには反対で、成功を妨げることを目的にひそかに行動している、もしくはそのように行動するかもしれない

【41～60 点】EBPM の取り組みは、気乗りしないが、最低限支持している

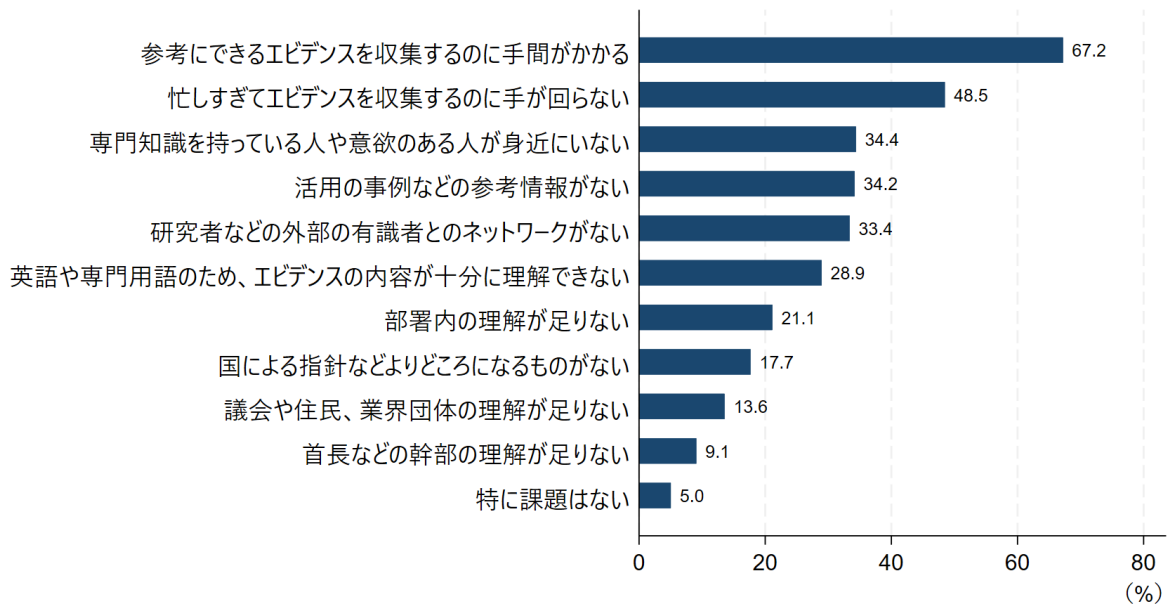
【61～80 点】EBPM の取り組みには賛成で、その理念に従い、成功のためにある程度の負担を負う覚悟でいる、もしくは実際にそのように取り組んでいる

【81～100 点】EBPM の取り組みには賛成で、成功のために求められていること以上のことをしたり、他の職員を促したりするなどかなりの負担を負う覚悟がある、もしくは実際にそのように取り組んでいる

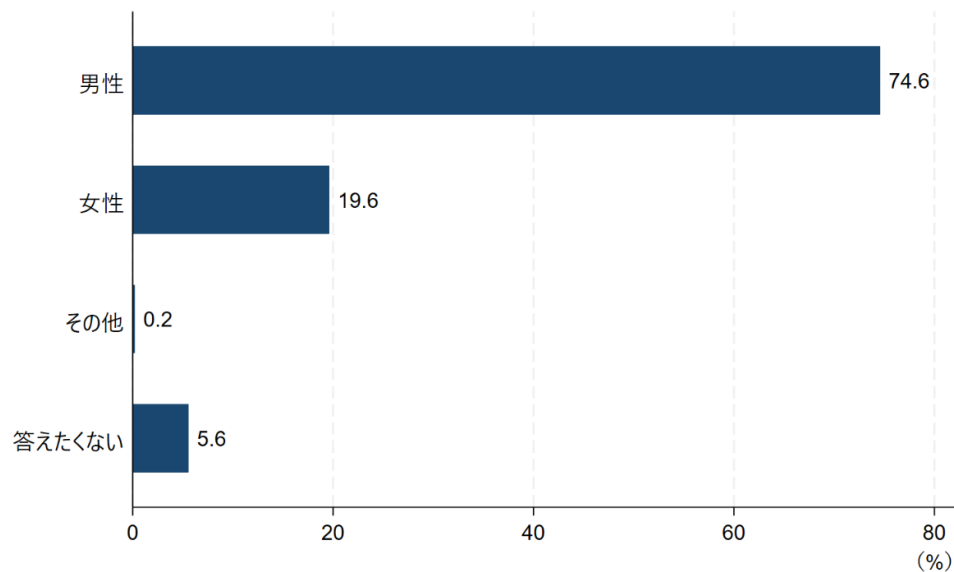


(N=3,356)

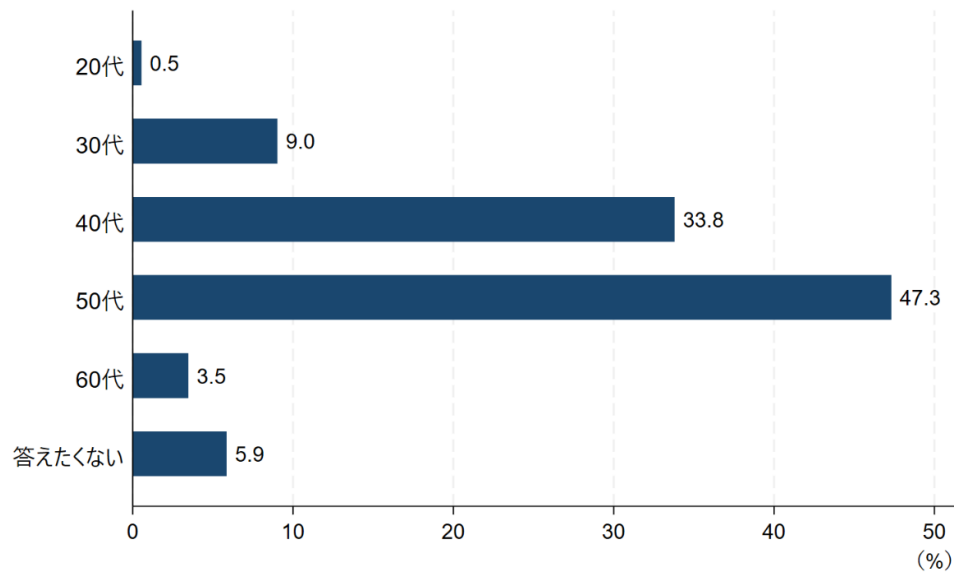
Q13. あなたは、現在所属している部署で学术论文などより厳密なエビデンスの活用を進めていくうえで、どのような点が課題だと思いますか。次の中で課題と思うものをすべて選んでください。(複数選択可、N=3,576)



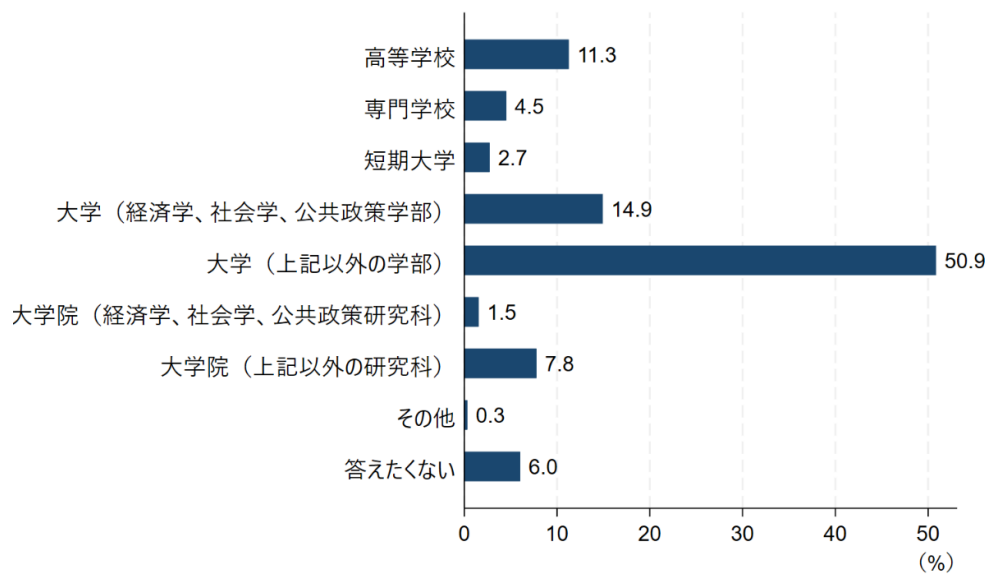
Q14. あなたの性別を教えてください。(N=3,696)



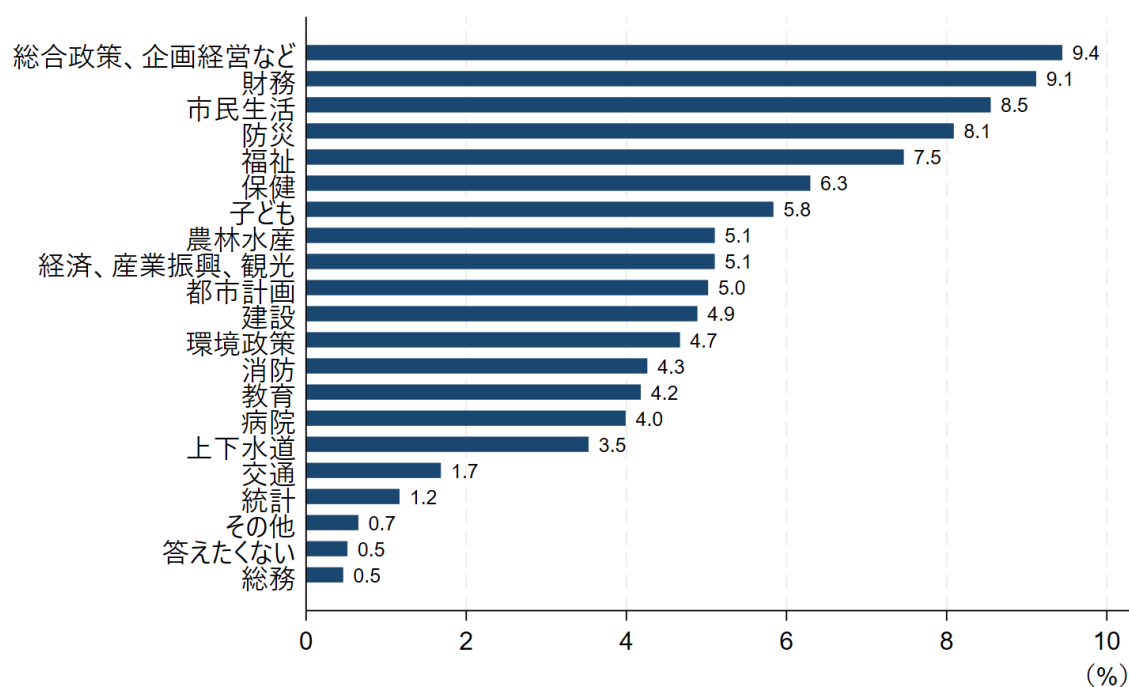
Q15. 回答日時点のあなたの年齢を教えてください。(N=3,690)



Q16. あなたの最終学歴を教えてください。(N=3,685)

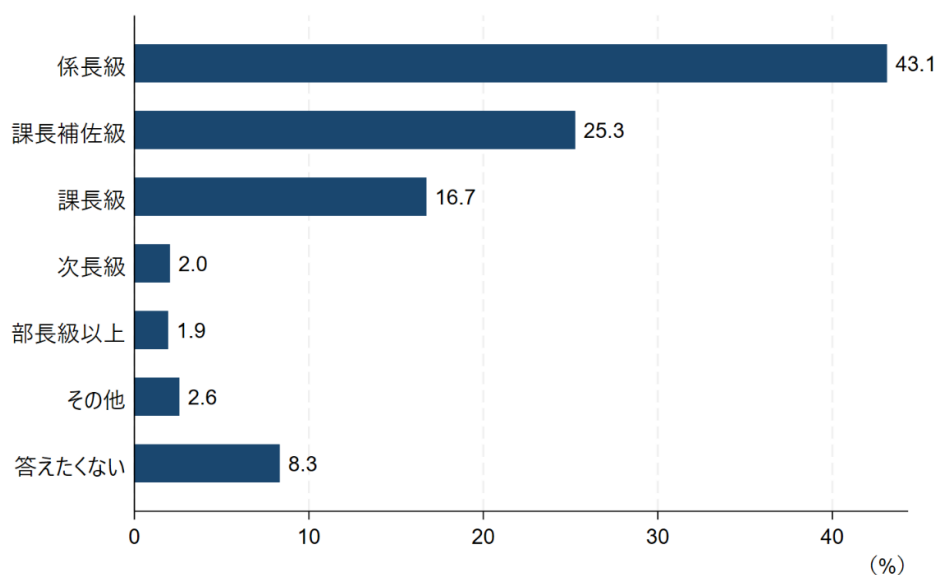


Q17. あなたが所属する部署の所掌について、最も近いものを選択してください。(N=3,685)



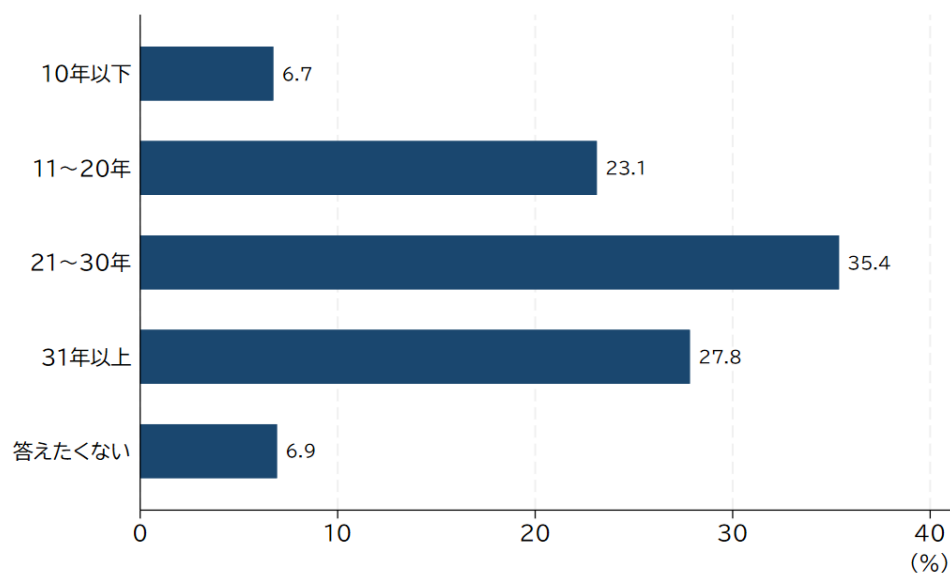
Q18. 次のうち、あなたの現在の役職に最も近いものを選んでください。選択が難しい場合は、他自治体の役職の名称を参考に相当するものを選ぶか、「その他」を選び具体的な役職を記述してください。

(N=3,686)

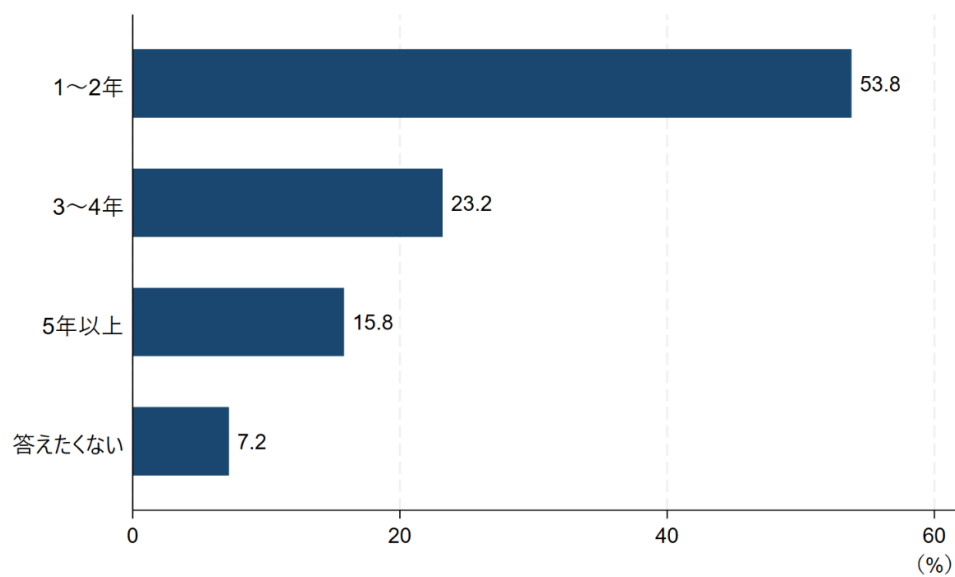


Q19. 自治体職員の勤務年数と、現在の部署での勤務年数を教えてください。

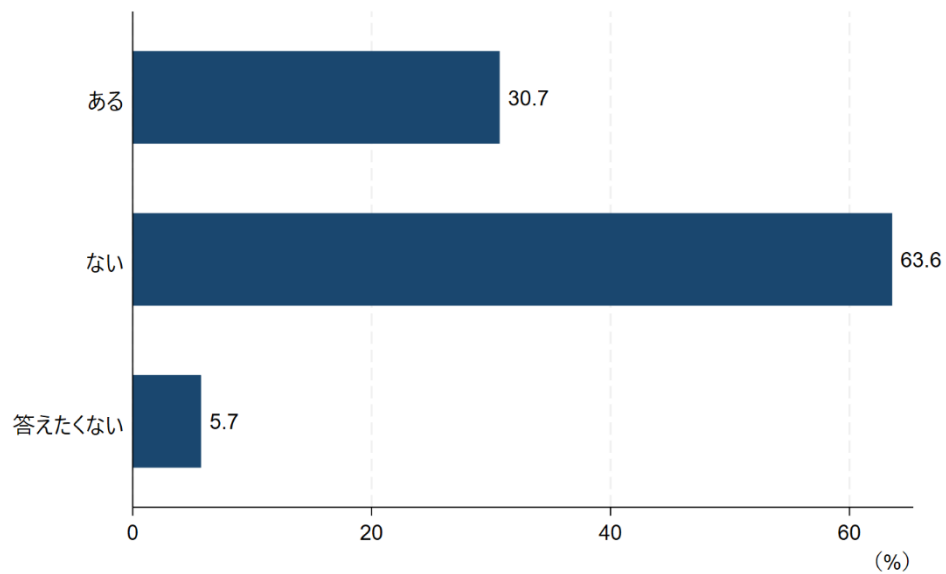
(1) 自治体職員の勤務年数(N=3,678)



(2) 現在の部署での勤務年数(N=3,668)



Q20. 現在の自治体に入職されるまでに、民間企業など他の場所で勤務された経験はありますか。
(N=3,686)



Q21. 入職以前に働かれていた業種を次の中から選んでください。複数の業種で働かれた経験がある方は、勤務年数が長い方の業種を選択してください。(N=1,128)

