

## EBPM の推進に向けた神奈川県の実践

神奈川県政策局・総務局<sup>1</sup>

### 1. はじめに

行政組織にとって、限られた資源のもとで政策効果を最大限発揮させるようにさまざまな工夫をしていくことは、当然のことである。そうした中で、近年では、データを積極的に活用しながら合理的に政策判断を行う方策 - 『EBPM（「証拠に基づく政策立案」、Evidence-based Policy Making）』 - を政策のプロセスに意識的に取り入れながら、行政を運営していくことが強く求められてきている<sup>2</sup>。

本県では、これまででもできる限り統計データなど客観的な指標を活用した政策運営に努めてきた<sup>3</sup>が、2018年度は、EBPM という発想を明確に政策プロセスに組み込んでいこうとする「変革の年」となったと言える。具体的には、政策局・総務局が中心となり、①EBPM の基本概念等にかかる情報提供、②政策プロセスの実務における EBPM 的な発想の取込み、③データ整備・分析における事業課の支援体制の充実、そして④研修・人材育成面での環境整備、といった多くの課題に対応していった。

もとより、「EBPM を推進する」ということは、政策遂行にかかるプロセス全般 - 政策課題の発見、政策立案、事業の実施、成果の検証 - を見直すこと、すなわち、より効率的・効果的な業務運営ができるように体質改善を行い、組織文化そのものを変えていくということであり、一朝一夕に実現するようなものではないと言える。

本県としては、「EBPM 推進」をこの一年間だけの一過性の取組みに終わらせず、これからも粘り強く改革を進めていくことで、新しい組織文化を定着させていく所存であるが、本稿では、まずは EBPM 推進に向けた「一年目の取組み」を振り返り、概観することで、これまでの成果と今後の課題について明らかにしていくこととしたい。

<sup>1</sup> 神奈川県政策研究センター編、協力：政策局（政策部総合政策課、統計センター）、総務局（組織人材部人事課、財政部財政課、ICT推進部情報企画課）

<sup>2</sup> EBPM にかかる基本的な考え方や、政府・自治体の対応等については、『「証拠に基づく政策運営」（Evidence-based Policy Making） - EBPM の基本的な考え方と自治体の今後の対応 - 』（当ジャーナル掲載）を参照。

<sup>3</sup> 総合計画「かながわグランドデザイン第2期実施計画」においても、23のプロジェクトごとに複数の数値目標を設定し、毎年度の評価において、統計指標を活用した多角的な分析を行い、政策改善を図ってきた。

---

## 2. 政策プロセスの実務における EBPM 的な発想の導入

### (1) 現状（これまでの取組み）

本県では、まずは政策立案及び予算編成のプロセスにおいて、EBPM 的な発想を盛り込んだ具体的な対応を事業課に求めることで、職員の意識変革や、データを積極的に活用する庁内文化の醸成を図っている。

具体的には、EBPM 的な発想を実務に取り込んでいく最初のステップとして、①政策立案プロセスでは、主要な政策課題<sup>4</sup>に限ってであるが、事業内容と期待される成果との因果関係等を強く意識したかたちで「政策レビュー調書」を作成することを、また、②予算編成プロセスにおいては、「予算見積書（添付資料）」にインプットからアウトカムに至る道筋を極力定量的に示していくことを庁内の各部署に求めた。こうした実務を積み上げていくことを通じて、EBPM 的な発想に基づいて政策を立案するという文化の定着を図っていくこととした。

以下では、両プロセスにおいて、EBPM の推進を意識して行った新たな実務対応について紹介したい。

#### ①政策立案プロセス

政策立案プロセスでは、EBPM 的な発想に基づいて事業課が政策を立案していくための実務的対応として、まずは、①主要な政策課題を対象とした「政策レビュー調書」（個別事業の「事業費調書」を含む）の様式を見直した<sup>5,6</sup>。また、②実際の「政策レビュー」の場では、プレゼンテーション資料に「ロジックモデル」を図式化して示した上で、「上位目的に対する施策・事業の有効性」を論点の一つとしながら政策の妥当性等に関しての議論を進めることとした。

このうち、「政策レビュー調書」についてやや詳しくみると、まず、レビューの対象となる施策・事業について、当該施策・事業を含んだ政策の全体像（「政策体系図」）を明確化することとした（図表1）。

---

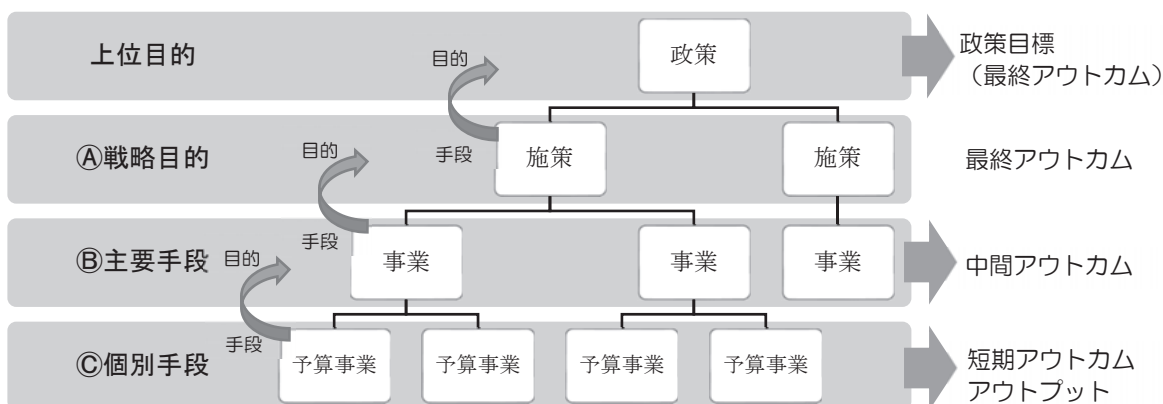
<sup>4</sup> 初年度から、全ての事業で新たな枠組みに基づく実務を進めることは現実的ではないことから、2018年度は、試行的に『政策レビュー』（主要な政策課題にかかる庁内幹部等との議論）の対象となる事業について行うこととした。

<sup>5</sup> 客観的・科学的データによる裏付けまで示せるようになることが理想となるが、今回の様式の見直しに当たっては、まずは「取組みと成果の因果関係について意識を高めること」を主眼とした。

<sup>6</sup> 今般、EBPM の発想を「政策レビュー調書」に新たに取り入れた趣旨を十分に理解しながら、職員が円滑に調書を作成できるように、各局の担当者を対象とした研修も実施した（「4. 研修・人材育成策等」参照）。

この「政策体系図」は、基本的に「上位目的」（政策）—「①戦略目的」（施策）—「②主要手段」（事業）—「③個別手段」（予算事業）という四段階<sup>7</sup>で構成されている。

【図表 1】政策体系図（雛型）



これにより、政策レビューの対象となっている主要手段（事業）について、①最終的な政策目的(上位目的)との関係でどのような位置付けにあるのか、②個別事業（主要手段）としてはどのようなものを想定しているのか、あるいは、③同じ政策目的(上位目的)を実現するための他の主要手段とはどういう関係にあるのか、といったことを視覚的に確認しやすいようにした。

次に、政策体系図の詳細を示す資料のうち、「①戦略目的」の調書（図表 2）では、①めざす姿（達成すべき目標）、②測定指標（目標の達成を測定するためのアウトカム指標＜目標値を設定した根拠を含む＞）、③主要手段（目標達成に向けた取組みの概要）などを記載し、その相互の関係性が一覧できるかたちとした。

また、それに続く「②主要手段」の調書においては、①中間アウトカム、②課題解決に向けた施策の必要性、③有効性などを記載し、さらに④主要手段を構成する個別手段（予算事業）が中間アウトカムの達成にどのように寄与するかを明示することとした。そして「③個別手段」については、「事業費調書」において①個別手段（予算事業）のアウトプット、②短期アウトカム、③事業と効果の因果関係や検証方法等を記載することとした。

<sup>7</sup> この四段階の政策体系図はあくまで雛形とし、政策分野や事業課が所管する事業の性質に応じて、若干異なったかたちでも政策体系を提示できるようにした。

【図表2】政策レビュー調書

平成30年度政策レビュー調書

(様式3)

A						
項目番号		取りまとめ局		関連局		
項目名				関連する施策(PJ名)		
めざす姿 (達成すべき目標)		<長期的な展望(指標)> (任意)				
関連するSDGsのゴール						
測定指標(a)		基準値 (基準年度)	年度ごとの目標値			目標値(水準・目標年度)の 設定の根拠
			2019	2020	2021	
1						
2						
項目を構成する取組み(主要手段)				クロス 有無	事業費(増額分)	
取組み1(B1)						
取組み2(B2)						
取組み3(B3)						

②予算編成

一方、予算編成プロセスでは、まず「時限点検<sup>8</sup>」(2018年5月)において、施策・事業の効果が本当に上がっているか、客観的なデータを基に検証することを徹底した。

また、2019年度の当初予算編成においては、予算編成方針の中に「証拠に基づく政

<sup>8</sup> 本県では、全ての事業に時限を設定した上で、時限が到来する事業について、①所期の目的に照らしてどのような成果を収めることができたのかを具体的に検証するとともに、②根底に立ち返ってその必要性や役割分担、さらに施策全体の中で優先順位を見極め、限られた財源を有効に活用することを目的として、「時限点検」を実施している。

策立案(EBPM)の推進」を明記した。具体的には、これまで以上に成果を重視した予算編成を行うため、①検証可能な成果目標（アウトカム）を設定するとともに、事業との因果関係を明確にすること、②事業継続に当たっては、これまでの成果を徹底的に検証し、事業内容を精査するとともに、より効果的な事業へ財源を重点的に配分すること、の2点を明記した。

そして、実際の予算編成に当たっては、個々の事業の「予算見積書（添付資料）」において、①活動目標（アウトプット）、②成果目標（アウトカム）、③事業と成果目標の因果関係（エビデンス）、④検証方法を明示することとし、できる限り定量的な数値目標に基づいて事業の効果や成果を検証できるようにした。

## （２）今後の課題

このように、事業課では、政策立案プロセス及び予算編成プロセスのいずれにおいても、「様式や記載例に沿って必要事項を記載する」という実務の中で、EBPM的な発想に基づいて多面的に事業を検討していくことが必要となった。そうした実務面での仕掛けを通じ、これまで以上に明確に政策体系を意識しながら個別事業を検討するなど、EBPM的な発想で政策立案をする上での第一歩はまず踏み出せたと言える。

もともと、EBPMの考え方の導入が緒に就いたばかりということもあって、「政策レビュー調書」「予算見積書（添付資料）」のいずれも、因果関係や有効性について客観的なエビデンスが十分には示されたとは言い難く、今後さらなる工夫が必要となる部分が多いのが実情である。

また、今後は、政策課題の整理や事業成果の検証のためのデータ整備・収集が一段と重要となるが、限られた予算やノウハウの下でそれらをどのように効率的に収集するのか、事業を正当に評価するにはどのようにするのか等、さらに検討すべき課題もたくさんある。こうした点についても、今後も国の動向などにも目を配りながら、対応していくこととしたい。

## 3. データ整備・分析業務にかかる支援

### （１）事業課への支援の現状

事業課では、EBPMを進めていくに当たっては、これまで以上にデータの整備やデータ分析の作業が必要となる。こうしたことから、政策局・総務局では、事業課がデータを利活用した政策立案等を一層進めていきやすいように、下記のとおり、事業課の支援等を幅広く行っている。

## ①『データ利活用ポータル』（総務局情報企画課）

まず、情報企画課では、『データ利活用ポータル』を庁内グループウェア上に開設し、職員が利活用可能なデータや、データ利活用の参考となる情報等を紹介している<sup>9</sup>。

### 【『データ利活用ポータル』における主な掲載情報】

#### (i) データ一覧

国や県が保有している統計データ等。公開データだけでなく、庁内で利活用可能な非公開データを含め、エクセル形式で掲載。

#### (ii) リンク集

「e-Stat」「RESAS」など、データ収集・分析が可能なサイトのリンク。

#### (iii) 利活用事例

他自治体におけるデータ利活用の事例や、県（情報企画課）がこれまで民間と連携しデータ利活用を行った事例の紹介。

## ②統計作成における支援（政策局統計センター）

また、統計作成支援部署である統計センターでは、事業課の「統計調査」（統計の作成を目的として行う調査<sup>10</sup>）の精度が上がり、より適切なものとなる<sup>11</sup>よう、(i) 統計調査相談及び (ii) 県統計報告調整審議会の運営を行っている。

### (i) 統計調査相談

相談指導員（学識者）が事業課からの依頼や案件に応じて、統計調査の企画・設計、分析結果報告等の作成及び利用に関する指導を実施。

<sup>9</sup> 情報企画課では、このほかに、庁内の統計データを中心とした利活用可能なデータを把握する基礎的な情報収集のため、『官民データ活用推進基本法』（P.10【コラム】参照）の基本理念を踏まえながら、統計データ棚卸調査を実施している。また、「神奈川県オープンデータサイト」を県ホームページ上に開設する（2016年3月）など、民間におけるデータ活用の環境整備も積極的に推進している（<http://www.pref.kanagawa.jp/docs/b8k/cnt/f534212/index.html>）。

<sup>10</sup> 各所属では、公的機関の公表統計を活用するほか、業務を通じて得られたデータを活用した統計（「業務統計」）を作成し、政策立案に必要なデータ分析等を行っているが、そうした既存のデータ等では十分な情報が得られない場合、事業課が別途の調査を実施し、新たな統計（「調査統計」）を作成する必要が生じる。

<sup>11</sup> 統計調査の回答数（回収率）や個々の回答の信頼性は、その実施方法（抽出計画、調査項目の選択とその数、質問のしかた、用意された選択肢の内容や数や順番、調査手法等）に大きく影響を受ける。

**（ii）県統計報告調整審議会<sup>12</sup>**

事業課の諮問に応じて、統計の真実性の確保、報告者の負担軽減等について審議。例えば、標本調査の抽出計画に偏りがないか、利用価値のある統計となるかなど、多角的な視点による意見表明をすることで、統計調査の的確・公正な実施を担保<sup>13</sup>。

**③経済波及効果分析ツールの提供（政策局統計センター）**

統計センターでは、このほか、事業課が大規模な事業の費用対効果を検討する上で、経済波及効果を把握したい際には、産業連関表をベースとした「経済波及効果分析ツール<sup>14</sup>」の活用を促している<sup>15</sup>。

**④個別のデータ整備・分析作業の支援（政策局政策研究センター）**

調査部署である政策研究センターでは、事業課のニーズを踏まえながら、（i）関連データを整備するとともに、（ii）既存のデータ等も活用しながら、一定の仮定を置いた上で、調査部署ならではの思い切った試算等を行うなど、政策立案に役立つと考えられる情報の提供を個別に行っている。

**【データ整備・分析にかかる支援例〈2018年度〉】**

**（i）疾病・医療費関連データの整備と分析（健康医療局と協働）**

国保データ（KDB）等を活用しながら、本県並びに県内市町村の死亡率、疾病並びに医療費にかかる基礎的なデータを整備するとともに、後期高齢者関連データとの接続も含めたデータ分析等も実施。

**（ii）インバウンドの県内宿泊先の特徴の抽出（国際文化観光局と協働）**

民間企業から得たビッグデータを活用しながら、県内に宿泊した外国人観光客の前日（または翌日）の宿泊の地域の特徴等を試みに抽出。

**（iii）「M字カーブ」の分析（福祉子どもみらい局と協働）**

県内女性の就業率等について、就労意欲等にかかるデータも活用しながら、いわゆる「M字カーブ」の特徴について全国と比較。

<sup>12</sup> 審議会の委員は、学識者のほか、調査対象となる民間企業、統計利用者であるシンクタンク、統計調査員など、各分野の有識者から構成されている。

<sup>13</sup> 都道府県の中で、統計調査に関してこうした専門家による相談と審議の仕組みを有しているのは本県だけである。

<sup>14</sup> <http://www.pref.kanagawa.jp/docs/x6z/tc20/sanren/hakyu.html>

<sup>15</sup> ツールの使い方にかかる庁内研修については「4. 研修・人材育成策等」を参照。

## (2) 今後の対応

このように、関係部署では、有用なデータの整備や、事業課における分析作業の支援を行ってきているが、いずれについても、庁内事業課における認知度を一段と高めながら、その質・量ともに充実させていくことが望ましい<sup>16</sup>。

今後は、官民データ活用推進基本法<sup>17</sup>に基づき策定する「都道府県官民データ活用推進計画」の中で、全庁的にデータ利活用を推進することを位置付け、EBPMの推進を加速化していく予定である。

また、大学や研究所と協働して、さまざまな政策課題に関してデータを利活用した共同研究・共同事業<sup>18</sup>を積極的に進めていくことも一段と必要となろう。

### 【コラム】『官民データ活用推進基本法』とEBPMの推進

『官民データ活用推進基本法』（平成28年法律第103号）は、その基本理念において、「官民データ活用の推進は、国及び地方公共団体における施策の企画及び立案が官民データ活用により得られた情報を根拠として行われることにより、効果的かつ効率的な行政の推進に資することを旨として、行われなければならない」としているなど、EBPM推進という観点からも重要な法律となっている。

<sup>16</sup> 例えば、統計調査相談は、事業課から活用されてきているが、直近3年間でみると相談件数は平均20件弱に留まっている。今後は、EBPMを推進していく上で、データの作成や分析の仕方での悩む事業課が飛躍的に増えることが考えられることから、統計調査相談機能に関する庁内における認知度を一段と高めていくことが望ましい。

<sup>17</sup> 2016年（平成28年）12月14日公布・施行。同法において、地方公共団体は、官民データ活用の推進に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の経済的条件等に応じた施策を策定し、実施する責務を有するとされており、都道府県では、国が策定する「官民データ活用推進基本計画」に即して、当該都道府県の区域における官民データ活用の推進に関する施策についての基本的な計画（「都道府県官民データ活用推進計画」）を定めることが義務化された。

<sup>18</sup> 県内にキャンパスを有する大学との間では、2009年度より『大学発・政策提案制度』事業を毎年実施しており、県政の重要政策課題に関して、県との共同事業の提案を募集し、審査・採択している。また、より幅広い分野で大学との連携を図って地域社会の発展に寄与するため、県内の5大学との間で包括連携協定も締結している。データの利活用にかかる大学との連携を積極的に進めていく上では、これらも有用な枠組となりうる。



## 4. 研修・人材育成策等

### （1）現状

データ利活用にかかる職員の意識の醸成を図り、庁内一丸となってEBPMを推進していくためには、①EBPMに関する基本的な考え方、②データを利活用した政策立案や予算編成の実務の進め方、③データ分析等の具体的方法、のいずれについても、実務を担う職員が理解し、主体的にそうした知識を活用できるような環境を整えることが不可欠となる。

こうしたことから、政策局・総務局においては、下記のように、データ利活用にかかる既存の研修メニュー等に加えて、EBPM推進を一段と意識した内容の実務者向け研修等を追加的に実施するなど、積極的に職員への情報提供に努め、EBPMを推進しやすい環境を順次整えてきている。

#### ①EBPMに関する基本概念や先進事例にかかる情報提供（政策局政策研究センター）

EBPMについては、用語や概念自体が職員には必ずしも馴染みのあるものではなかったことから、調査部署である政策研究センターでは、まずはEBPMについて基本的な概念の整理、先進事例の収集・整理などを行い、調査物として職員に広く提供した。

また、上記調査内容をベースに、事業課の実務担当者を対象として、データを利活用して政策を運営していく上での必要な基礎知識を得ることを目的とした庁内研修<sup>19</sup>を開催（2018年6月）したほか、その後も、EBPMをすでに実務の中に取り入れている先進自治体の事例などの調査・ヒアリングを継続し、そこで得られた知見を庁内関係者に随時追加的に提供してきている。

また、国・自治体におけるEBPM推進の取組みを紹介する場として、実務者・学者を演者として迎えた『政策研究フォーラム』を開催（2019年1月）し、EBPMにかかる職員等<sup>20</sup>の理解の一段の醸成を図った。

<sup>19</sup> 『データを利活用した政策運営（EBPM 基礎講座）』（約130名が参加）。このほか、EBPM推進に関心の高い県内基礎自治体を対象に、EBPMにかかる説明会も別途実施した。

<sup>20</sup> 当フォーラムは一般公開し、庁外の方々（自治体関係者・研究者を含む）にも広く参加いただいた。

## ②データを利活用した政策立案や予算編成の実務の進め方の周知（政策局総合政策課、総務局財政課）

政策レビューや予算編成の実務においては、EBPMという発想を新たに組み込んだかたちで進めることとなった（2. 政策プロセスの実務におけるEBPM的な発想の導入参照）ことから、前述の庁内研修において、担当課（総合政策課・財政課）から庁内関係者を対象に留意事項等の説明を行い、夏場以降の実務の円滑な運営につなげた。



庁内研修の様様（2018年6月）

## ③データ分析等の具体的方法にかかる研修等（総務局人事課、政策局統計センター）

データに基づく客観的な政策立案をするニーズが高まる中で、人事課では、下記のように、政策形成研修<sup>21</sup>の中でEBPMの考え方を取り入れた科目を実施している。

### (i) 『政策形成演習2回目<sup>22</sup>』（3日間、年1回実施）

自治体における政策立案の疑似体験を行う当研修<sup>23</sup>では、①講義形式で、地方分権と政策形成についての基礎理論を学ぶ一方、②グループワークにおいては、問題の発見や課題の設定を行うとともに、EBPMにおいて一般的に活用されているロジックモデルも作成しながら、政策提案を行う演習を行っている。

### (ii) 『政策形成のためのデータ活用』（2日間、年3回実施）

当研修では、①まずは「エビデンスに基づく政策形成」について俯瞰し、②アウトプットやアウトカムにかかる考え方や、データ収集ならびにデータ分析方法について学んだ後、③グループワークとして、具体的な県政課題（観光・環境・県民意識等）を例に、定量的データに基づく課題の抽出と、ロジックモデルによる課題解決に向けた政策提案の演習を実施している。

<sup>21</sup> 地方分権の進展にともない、自治体にこれまで以上に求められている、地域において政策を立案し実行していく能力を向上させるための知識・技能を習得する科目。

<sup>22</sup> 政策形成演習は、1回目と2回目は講師・内容とも異なる。

<sup>23</sup> 県内の市町村職員と合同で実施しているもの。

**(iii) 『ビッグデータ、オープンデータの利活用と実践』**（1日間、年1回実施）

当研修は、①行政におけるデータに基づく意思決定のありかたとして、EBPMの基本的な考え方について触れるとともに、②県民サービスの維持・向上を図るために有効かつ不可欠となるビッグデータやオープンデータについて、他の自治体の活用事例を考察し、県としての利活用の可能性を探る<sup>24</sup>、という内容となっている。

**(iv) 『経済波及効果分析の基礎』**（1日間、年2回実施）

当研修では、事業課の職員を対象に、「経済波及効果分析ツール」の使い方について、統計センター職員が講師となって解説している。当ツール自体は、統計センターが開発し、以前から事業課で活用されていたものであったが、より大勢の職員に経済波及効果分析の方法を習得してもらうことを企図し、2017年度から特別講座を経て政策形成研修のメニューに加えている<sup>25</sup>。

**(v) 『政策づくりセミナー』**（2時間程度、年3回実施）

当研修は、職員が政策形成に係る知識をさらに深め、政策形成における具体的な手法等、「実践的なスキル」の習得することを目指した内容となっている。2018年度は、県内大学から講師を招き、「基本編：政策づくりの基本的視点」、「データの見方／捉え方編：政策情報の収集と活用」及び「実践編：政策づくりのフレームワーク」の3回実施した。

**(2) 今後の対応（検討の方向性）**

このように、関係部署では、さまざまな情報提供・研修等を通じ、データ利活用にかかる職員の意識の醸成を図ってきているが、今後は、①一般の職員がデータを縦横に活用しながら政策立案するなど、データの利活用を積極的に行うとともに、②因果関係を考えながら政策立案や予算編成をすることが当たり前となる組織風土を根付かせることが極めて重要と考えている。

こうしたことから、当県としては、①引き続き研修の実施や積極的な人材育成策<sup>26</sup>を進めるとともに、②日常業務プロセスの中でもEBPM的な発想で職員が対応していくよ

<sup>24</sup> AI、IoT、クラウド、API などビッグデータの活用技術を用いた課題解決事例について学び、その後担当業務の課題解決シナリオを検討する演習を行った。

<sup>25</sup> これまで同研修は計4回実施してきたが、平均申込倍率は2.6倍と高く、2年目にあたる2018年度の方が倍率も一段と高まっているなど、職員の関心の高さがうかがえる。

<sup>26</sup> 専門的な人材の養成先としては、総務省統計局や（独）統計センターが、研修派遣（1～2年間）を受け入れていることから、こうした組織への職員の積極的な派遣も検討に値する。

---

う一段の工夫を重ねるなど、EBPMの推進を支える人材育成に向けた環境整備の方策を幅広く検討していきたいと考えている。