
国際開発分野における EBPM 実践と自治体への示唆

株式会社メトリクスワークコンサルタンツ 代表取締役 青柳 恵太郎

1. はじめに

2017年8月の「EBPM推進委員会」発足を皮切りに、EBPM (Evidence-based Policy Making: 証拠に基づく政策立案) に関する議論が政府全体で本格化している。地方自治体においてもエビデンスに基づく行政運営を志向する動きが見られる(石田 2018)。

関沢 (2018) が、「EBPM = 個々の政策に実質的な効果があるかどうかを可能な限り厳密に検証して、実質的な効果があるという証拠があるものを優先的に実施しようとする態度」と論じている通り、EBPM とは公共政策に携わる者が持つべき行動様式・態度に過ぎない¹。政策を立案する際にエビデンスを十分に意識することで、より妥当な手段を選択していこうということが EBPM の本義と言える。

早くから EBPM を意識してきたイギリス・アメリカでは、この行動様式を行政機構内に根付かせるために、外発的に EBPM の考え方に則った行政運営を促すための仕組みづくりを工夫してきた(内山 et al. 2018、津田・岡崎 2018)。一方、国内に目を転じると具体的実践例は依然乏しく、我が国では EBPM 普及の入り口として、こうした諸外国の実践事例、経験から示唆を得る試みが各所でなされている。

しかし国内実践の数少ない例外がある。政府開発援助 (ODA) 領域である。日本の ODA 実施機関である国際協力機構 (JICA) では、既存エビデンスを十分に参照したプロジェクト立案や、ランダム化比較試験による効果検証を踏まえた事業展開の経験をこの 10 年余りの間に一定量蓄積してきている。ODA 事業の中には、相手国の行政官や技術者に必要な技術や知識を伝え、彼らと協働して課題解決に取り組む技術協力プロジェクトと呼ばれる種類のものがある。技術協力プロジェクトが対象とする社会的課題には地方自治体と類似のものも多く、JICA の EBPM 実践経験から学べることは少なくないと思われる。

そこで本稿では、JICA の技術協力プロジェクトにおける実践例から得られる自治体

¹ EBPM の根幹をなすエビデンスは、政策介入の有効性を検証する因果推論の分析結果という狭義の捉え方から、単なるデータやファクトをも含む広義のものまで幅広い解釈がなされている。EBPM 先行国であるイギリス、アメリカにおいてもエビデンスは広義の意味で捉えられていることが多い。しかしながら、EBPM の源流たる EBM (Evidence-based Medicine) に照らして考えるに、政策介入の有効性を明らかにした実証結果を政策形成・行政運営の場に持ち出したことが、EBPM がもたらした革新性であり本質である(青柳 2018)。したがって、本稿ではエビデンスを狭義の意味で捉える。

行政への示唆を論じる。

2. Evidence-based な行動様式

政策（プロジェクト）立案に際して、エビデンスを意識するとはどういうことであろうか。技術協力プロジェクトの一般的な案件形成過程に即して、エビデンスとの接点を整理してみる。

（1）PDM の作成

JICA の技術協力プロジェクトでは、案件形成過程において各種調査等を通じてプロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）²と呼ばれる計画概要表を作成することが定着している。対象とする地域・分野が抱える課題（問題構造）の分析を基に、PDM には①目指すべきアウトカム、②その実現のために投入されるリソース、③実施される活動等が成果指標と共に論理的なつながりをもった形で要約される（図表1）。

【図表1】プロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）

要約	指標	指標入手手段	外部条件
上位目標 （インパクト） 長期的な開発効果	上位目標の達成度を測る基準	上位目標指標の情報源	プロジェクトによる効果が持続していくための条件
プロジェクト目標 （アウトカム） プロジェクトの直接的な便益	プロジェクト目標の達成度を測る基準	プロジェクト目標指標の情報源	上位目標達成に必要な外部条件
アウトプット プロジェクトが生み出す財とサービス	アウトプットの産出状況を図る基準	アウトプット指標の情報源	プロジェクト目標達成に必要な外部条件
活動 アウトプットを生み出すためのプロジェクトの活動	投入（インプット） アウトプット産出のための活動に用いられる資源		アウトプット産出に必要な外部条件 プロジェクト実施にあたる前提条件

出所：国際協力機構評価部（2016）

では、この PDM の妥当性はどのように判断することができるだろうか。

まず、対象社会がどのような状態にあり、誰にとっての如何なる課題が生じているのかという点が的確に把握されている必要がある。つまり、実現したい社会経済状況と現状のギャップが明確に描かれているということである。そのためには、各種統計データの収集・分析や参加型のワークショップ等の開催によって、ファクト（客観的情報）に基づいた課題・目標認識がなされていることが求められる。

² 一般に、ロジックモデル、ロジカルフレームワークと呼ばれているものに相当する。

次に、その開発課題の解決に資する手段が的確に選択されている必要がある。一般的には、開発課題を生じさせている問題構造の分析に基づき、原因を取り除くという観点から論理的に妥当と考えられる手段が講じられているかが問われる³。

(2) PDM 作成過程における実証性の欠如と EBPM が目指す方向性

一見すると、上記の PDM 作成のための一連の技法は、妥当性の高い案件形成を可能とする作業工程を提供しているように思える。しかし、EBPM が要請する姿勢から見れば、「実証性の観点」が欠けていることから、この作業プロセスはやや不十分と言わざるを得ない。

ある開発課題に取り組むに際して、たとえ論理的に組み立てられた介入を立案したとしても、それが机上の空論であったり、あるいは想定していなかった行動を誘発してしまい逆に悪影響を生んでしまう可能性は否定できない。人々の意思決定や行動と対峙する公共政策領域においては、政策の影響を受ける人々の複雑なインセンティブ構造や政策と外部環境との相互作用のために、組み立てた論理が崩れてしまうことは少なくない。しかし、既に有効性が実証されている既存の介入アイデアを適用できるのであれば、効果を生まないかもしれないという不確実性を最大限減じることができるであろう。

エビデンスを意識した立案とは、問題構造を把握し、実現すべき社会経済状況を見据えた後、同様の問題に取り組んだ既存エビデンスがないかを検索・参照するステップを導入することに他ならない⁴。論理に基づく PDM からエビデンスを踏まえた PDM への転換が EBPM が目指す姿である。

ここで、三つの留意点に触れる。第一は、政策立案にはエビデンスによる裏付けが常に必要であると論じているわけではないことである。エビデンスには信頼性に程度があることは広く知られるところである。既存エビデンスを参照しながら解決手段を探索していくプロセスが重要なのであって、たとえ信頼性の高いエビデンスが乏しく介入案の妥当性に確証が持てなかったとしても実行するという選択肢は残されている。

第二は、参照可能なエビデンスが十分になく、かつ最終的な介入の妥当性を高めた

³ 開発援助領域では、古くからプロジェクト運営管理手法であるプロジェクト・サイクル・マネジメントに組み込まれた参加型計画手法に基づいて手段を考案することが推奨されてきたが、そこでの目的分析でなされる考え方である。もちろん人々の行動変容を促すためには、インセンティブ構造に立ち入ったり、最近注目を浴びているナッジを活用するといったこともある。

⁴ 既に検討している取組がある場合は、その有効性を実証したエビデンスがあるか否かを精査する。ただし、取組案が先行すると、より有効な介入案を見落としてしまうリスクがある。

い場合には、仮説として作り上げた介入案を小規模にパイロットとして実施し、自らエビデンスをつくる必要があるということである。その結果を踏まえて介入案の確定・見直しを行うというステップを立案段階に組み込むことが肝要である⁵。

第三に、一般にプロジェクトは複数の介入から構成されていたり、スケールアップを見据えた段階的構造を取ることがあるという認識を持つことである。これまで Evidence-based な思考に基づく PDM のあり方について論じてきたが、あくまで PDM はひとつのプロジェクトに対して作成されるものである。一方、プロジェクトを構成する個別の取組や、前半期に実施されるパイロットフェーズのみを対象としたロジックモデルを描くことは何ら不自然なことではない。その際には、全体を構成する「部分のロジックモデル」を既存エビデンスを参照しながら作成する（有用なエビデンスがなければ自らつくることを検討する）ことが望まれる。

3. 事例

実際に Evidence-based な思考が色濃く反映された技術協力プロジェクトの例を紹介しよう⁶。

JICA は経済成長著しいモザンビークの首都マプトの郊外区において、ごみの分別排出（資源ごみと非資源ごみ）を各家庭に根付かせるという課題に挑んだ。この取組は、廃棄物管理ガイドラインの策定、及びマプト市廃棄物管理マスタープランの改定を行う技術協力プロジェクト「マプト市における持続可能な 3 R 活動推進プロジェクト」の一環として実施されたものである。

プロジェクトの開始時点においては、「郊外地区一次収集での分別回収導入のためのパイロットプロジェクトを実施し、有効な方策を各種廃棄物行政計画にフィードバックする」ということのみが定められており、その実施内容についてはコンサルタントに委ねられていた。

従前の方式では手押し車を引いたごみ収集作業員が居住地を訪問し、各家庭からごみを収集していた。ごみの分別排出を呼び掛けたものの、住民の行動は容易には変化しなかった。そこで、プロジェクトチームは分別排出行動を引き起こす有効な介入手段を検討するため、住民の分別収集への協力状況や認知度を調査し、また阻害要因等の分析を行った。同時にごみ分別行動喚起策に関する既存エビデンスを収集した結果、

⁵ 立案時にエビデンスをつかうという観点からは、ロジックモデルはエビデンスを参照してつくられるべきものである。他方、エビデンスをつくるという段階においては、ロジックモデルは実証に付す仮説という位置づけになる点に留意されたい。

⁶ 一部、ケースとしての有用性を持たせるために脚色を加えている。詳細情報については、日本工営株式会社（2016）を参照されたい。

ペルーで実施された分別用ごみバケツの家庭配布の有効性を示すランダム化比較試験の結果が唯一あることも判明した。しかしながら、マプト市郊外地区の問題構造や実施環境を考慮すると、この介入を直接適用しても同様の効果が得られるか確信が持てなかった。廃棄物収集・運搬の改善案はガイドラインやマスタープランに反映されることから、より確証性の高いエビデンスを自らつくる必要性を認識した。

そこで、プロジェクトでは先の問題分析を踏まえ、ペルーでも実施された分別容器配布に加え、定期訪問指導、生活物品交換という三つの介入手段を考案し、これらの有効性をランダム化比較試験によって検証した。技術協力プロジェクトの中で行う、有効な手段を模索するための小規模なパイロット事業の実施である。

効果検証の結果、考案された三つの介入手段はいずれも一定程度は住民の行動変容を引き起こすことが確認されたものの、コストパフォーマンスが十分に大きくはなく、分別収集による資源回収自体が得策ではないとの判断に到った。分別排出・収集はマプト市の廃棄物収集・運搬の改善策に組み込むには時期尚早と判断し、最終的にガイドライン等の整備を通じたスケールアップは見送るという決定を下した。

パイロット事業で検証に付された三つの介入案はいずれも思いつきのものではなく、入念な問題分析に基づく「見込みがある」と考えられたものであった。つまり、個々の介入案はアウトカム発現に到る妥当な仮説がロジックモデルという形で表現されている。しかしながら、周到に計画された実証試験によって、いずれの介入も期待するだけの効果を生まないということが明らかになった。

従来型のプロジェクト運営では、介入案を検討し、その実施段階での問題が生じないことを確認してガイドラインに盛り込むという決定がなされていたことが想像に難くない。本事例では、エビデンスに基づく意思決定を行うという姿勢でプロジェクトを運営し、安易にスケールアップをしてしまい数年後に有効性が疑問視されたかもしれないという事態を、初期段階で小さく失敗することで回避している。

4. 自治体への示唆 - EBPM を支えるインフラ -

JICAにおいても、前節で紹介したような事業運営をとっているものは全体から見ればまだまだ少数であり、EBPM が本格的に根付いているとは言い難い。しかしながら、Evidence-basedという言葉の下では、如何にしてエビデンスをつかうか、つくるかという点に議論が向いている。この背景には、EBPM の前提として不可欠なアウトカム志向という姿勢がPDMを作成してきたことで成熟しており、EBPM を迎え入れる下地ができあがっていたこともあろう。

一方、国内のEBPM 推進に向けた取組をみると、「政策立案時にエビデンスを参照す

る、必要に応じて自らつくる」という発想は弱く、アウトカムの明確化やロジックモデルの作成が中心となっている。アウトカムを定め、論理的に妥当性の高い手段を考案・実施することは、これまでも行政に当然求められてきたことである。アウトカム志向になることはEBPM推進のための不可欠な第一歩ではあるが、それだけではEBPMを体現していくことは難しい。

以下では地方自治体にも参考になるであろう JICA における EBPM の実践を後押ししている仕組みやインフラについて述べる。

(1) エビデンス・データベースの重要性

第一は、既存エビデンスを集約したデータベースが整備されていることである。EBPM では既存エビデンスを政策立案時に参照することが何よりも重要である。多くの場合、エビデンスは学術論文の形で発表されるが、これらが各学術誌に散逸しているは迅速かつ的確に検索・収集することができず、利用者にとっては不便である。

国際開発領域では、International Initiative for Impact Evaluation (3ie) という国際 NGO が、既存エビデンスのデータベースを整備している。2018年12月現在、評価デザイン等一定のクライテリアを満たす4,792件の個別検証事例、690件のシステマティックレビューが収められている。先のマプトの分別排出の事例でもペルーで実施されたランダム化比較試験の結果を参照していたが、このデータベースで「Pollution Control / Waste Management」のセクターを検索することで探し当てたものである。検索結果からは、元となる刊行済み学術論文や報告書へのリンクが張られており、そこから詳細情報を得ることが可能である。

ただし課題も少なくない。検証された介入の詳細や費用、評価デザイン、結果などの要約は一部のエビデンスについてしか提供されていない。また、3ieのデータベースにはこうしたエビデンスを参照する際の一覧性が欠けている。アメリカやイギリスでは What Works Clearinghouse や What Works Centre によってユーザーにとって使い勝手のよいエビデンスの伝達がなされている。例えば、犯罪分野の What Works Center では、「Crime Reduction Toolkit」という形で各種介入の効果の大きさ、効果発現のメカニズム、効果を生む状況や文脈、費用等々の観点から、実務者がエビデンスを意思決定に活用しやすいように既存エビデンスを整理している。こうした「つたえ方」の工夫が、より一層エビデンスの活用を促している。

地方自治体が政策を立案するに際しても、こうした既存のデータベースは非常に有用なものとなろう。しかし、二つの課題が想定される。

まず、言語の壁である。残念ながら、既存のエビデンス・データベースは日本語には対応していない。英単語でのキーワード検索、及び英文の検索結果から必要な情報

を読み取るには、どうしてもひと手間を要してしまうというのが実情であろう。

次に既存エビデンスの日本への適用可能性の問題が指摘できる。エビデンスをつかう際に、実務者が直面している状況と同じ文脈下で、同じような介入の効果を検証したエビデンスが見つかるケースは極めて稀であり、実際には異なる状況下で得られたエビデンスを適用できるか検討するプロセスが生じる。先の例でも、南米のペルーで得られた有効な介入を、サブサハラアフリカのモザンビークの首都マプト市郊外で適用できるかという判断を行っている。実施環境が異なれば異なるほど、既存エビデンスを読み解く力が求められる⁷。しかし適用可能性を判断するための定式化された方法論は確立されていない。日本を舞台につくられたエビデンスの数は限られており、たとえデータベースにアクセスできたとしても諸外国での事例を参照できるにとどまってしまうのが現状である。

(2) エビデンスをつくるための支援体制

JICA での EBPM 促進を支える二つ目の鍵は、エビデンスをつくる過程で相談役を務める支援体制の存在である。

事業部門が有効な介入を考案する段階で、自らエビデンスをつくる必要性を認識することが少なくない。エビデンスをつくることは、すなわち適切なリサーチデザインに則り実証分析を行うということである。これには高度な因果推論に関する専門知識を必要とする。

しかし、実務者が必要としている情報は、非の打ち所のない分析によって得られる真理ではなく、意思決定に資する判断材料である。金銭的・時間的・政治的制約等の中でエビデンスを求め、ある程度のリスクを負いながら事業を前進させなくてはならない。実務の現場では、因果推論の統計学的技術のみならず、必ずしも実証分析に最適化されたわけではない環境の中で、「利用可能なリソースを踏まえ」、「いつまでに」「どの程度の信頼性の」エビデンスを「如何にして」つくるべきかを検討できる力こそが求められる。また開発援助分野では相手国政府も含め関係者が多岐にわたる。様々な思惑や利害、時には無理解がある中で、受け入れられる「エビデンスづくりの場」を構築することも重要となる。

JICA では評価部に、こうした検討を事業部門に寄り添って共に行う支援体制を敷いている⁸。事業部門からの要請に応じて、必要とされる実証デザインの考案、実施体制

⁷ 近年になって、エビデンスの適用可能性（一般化可能性）を扱う論考が発表され始めている（Bates and Glennerster 2017）。

⁸ 専門性を有する民間コンサルティング会社に業務委託し、評価部にインハウスコンサルタントとして半常駐し評価部職員と共に実施支援体制を組んでいる。

の助言、或いは一連の統計分析の実施といった機能を提供している。社会的課題が存在している分野・国の専門知識を有する事業部門と、効果検証の専門知を有する評価部 EBPM 実施支援員が協働することで、実践に活用されるエビデンスの創出を図っている。

自治体においても、既存エビデンスでは事足りず自前でエビデンスをつくる必要性に駆られる場面が生じるであろう。その時に、適切な助言が得られる支援体制を身近に置くことは有益であると思われる。

(3) 人材の育成

最後に人材育成について触れる。今後、Evidence-based な思考に基づく開発援助事業が普及していくと既存エビデンスを読み解く力、エビデンスが必要となる場面を見極める力、実務者と共にエビデンスをつくる力等を有する人材がますます求められるようになる。もちろん開発援助に携わる全ての人が同一水準のスキルセットを有している必要はない。

JICA 評価部では、各種研修・セミナーを通じて各々の立場に必要とされる基礎知識を提供してきた。例えば、効果検証の思考法については、人事部が行う職員のコアスキル研修の一部として全職員に提供されている。また、実際にエビデンスをつくる作業を担う国際開発コンサルタント向けに計 11 日間にわたる研修コースが提供されている。このコースは、国際標準テキストを踏まえた座学の講義に加え、JICA 事業での実践経験を基にしたリアリティのあるケーススタディ（演習）がふんだんに組み込まれた構成となっており、EBPM の実践力を習得するための設計がなされている。

5. おわりに

JICA で EBPM が早期に意識された背景として、ODA は常に国際場裏での議論にさらされるという固有の特徴があるため、国際潮流に乗じたという面があるだろう。しかし、それがブームに終わらず今も継続して意識されているということは、EBPM が有効であるという認識が広まってきたからであると思われる。

地方自治体においても、Evidence-based な行政運営が根付くことによって、地域住民にとってより良い行政サービスの提供が実現されるものと期待している。

【参考文献】

- 青柳恵太郎 (2018) 「EBPMが継承すべきEBMの思考法」、『行政&情報システム』、54(5)、28-32
- Bates, Mary Ann and Glennerster, Rachel (2017) “The Generalizability Puzzle,” *Stanford Social Innovation Review*, 15(3), 50-54
- 石田直人 (2018) 「広島県EBPM推進ワーキンググループの取り組み」、『日本評価学会第19回全国大会 PROCEEDINGS』、99-106
- 国際協力機構評価部 (2016) 『JICA 事業評価ハンドブック (Ver. 1.1)』、国際協力機構
- 日本工営株式会社 (2016) 『JICA 技術協力プロジェクト「モザンビーク国マプト市における持続可能な3R活動推進プロジェクト」インパクト評価報告書』、国際協力機構
- 関沢洋一 (2018) 「EBPMとは何か?」、『EBPM Report』、2018年10月17日掲載
https://www.rieti.go.jp/jp/special/EBPM_report/002.html
- 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
- 内山融・小林庸平・田口壮輔・小池孝英 (2018) 「英国におけるエビデンスに基づく政策形成と日本への示唆」、RIETI Policy Discussion Paper Series 18-P-018