

〈2〉 市政研究センター初期の活動からみた EBPM の実践

福岡県立大学人間社会学部 准教授
(R6.4 ~ 大分大学経済学部 准教授)
美谷 薫

平成 17 年度～平成 20 年度
市政研究センター 専門研究嘱託員

1 はじめに

近年、行政の現場において、EBPM (Evidence Based Policy Making, エビデンスに基づいた政策形成) の取組が注目されている。この動向は、かつての行政評価や官民連携の事例などと同様に、行政を取り巻く環境が厳しさを増し、活用可能な資源が減少するなかで、海外からの新たな手法を移入し、より効率的・効果的に政策の成果をあげようとする流れのなかに位置づけられよう。

さて、筆者は、市政研究センターの開設 2 年目の 2005 年度から専門研究嘱託員を 4 年勤めた後に、市職員として 7 年間勤務し、10 年ほど宇都宮市の政策形成に携わってきた。2016 年度より現在勤務する大学に転出した後は、直接的に政策を創り動かす立場にはなく、複数の地方公共団体で行政評価や各種計画策定などに有識者として間接的に関わる程度である。

今回、本研究誌に「EBPM とビジョン構築」というテーマでの執筆依頼を受けたところであるが、筆者の現在の政策立案への携わり方は、上述のように、特に小規模な地方公共団体における附属機関の委員のような間接的なものに限られている。また、地方行財政を研究テーマとしているものの、行政学や公共政策学といった政策そのものを直接的に取り扱う学問分野を専攻しているわけではないことから、最新の動向に触れながら、EBPM について論じることは難しい状況にある。

そこで本稿では、市政研究センターが開設 20 年目を迎えたことを踏まえ、筆者が関わったもの

を中心に、センター開設初期の活動を取り上げながら、それらの取組が、EBPM のしくみにおいてどのように位置づけられるのかという点について検討してみることにしたい。

2 EBPM の概念と政策の構造

EBPM の概論書のなかで、大竹・内山・小林 (2022) は、EBPM を「科学的なエビデンスに基づくアイデアを中心として政策形成が行われること」と説明している。エビデンスとは、「政策手段の有効性の根拠」として、各種プログラム (事務事業) が結果としてのアウトカム (成果) にどのように結び付くのかというものを示すものであり、「政策の必要性の根拠」を示す現状把握のための「データ・ファクト等」と区分している。また、政策—施策—事業という政策のツリー構造のなかでは、施策レベルに EBPM を適用することが望ましいとしている。

一方、EBPM で用いられるより具体的な分析手法を紹介する林・林編著 (2021) では、「現状分析のための EBPM」と「政策効果把握のための EBPM」に区分し、エビデンスの種類として、データ (量的・質的)、実践からの情報、市民参加の委員会、調査研究情報の 4 点をあげている。前掲の大竹らが理念的な EBPM のあり方を論じていたのと比較して、従来の地方公共団体の各種活動により近いイメージで整理がなされている。

3 センター初期の調査研究活動

本章では、筆者が市政研究センター在籍時に関わったものを中心に、センター初期の調査研究活動を取り上げていく。

(1) プロジェクト研究

ここでは、複数のセンターの研究員や関係

課職員によるプロジェクト研究の事例として、2005年度から翌2006年度にかけて実施された「大都市制度に関する調査研究」を取り上げる。このプロジェクトは、「平成の大合併」による基礎自治体の再編が進展し、道州制をめぐる議論が盛り上がるなかで、宇都宮市が政令指定都市に移行した場合の効果や諸課題を明らかにする目的で開始されたものである。市政研究センター職員3名と行政経営課、財政課、政策審議室の職員計3名によるワーキンググループを設置して、調査研究が進められた。

この前年度に、当時の行政経営部合併推進室が、指定都市制度の概要などに関する調査を実施し、一定の報告書が作成されていたことから、センターでは、「平成の大合併」を経て指定都市に移行した、あるいは移行準備を進めていた各市での実態調査がプロジェクトの中心に据えられた。

2005年度には、直前に指定都市への移行を終えていた静岡市にワーキンググループメンバー全員でヒアリング調査に赴いた。あわせて、移行準備作業中の堺市、浜松市で、翌2006年度には、同様に移行準備作業中の新潟市、岡山市と、移行の方向性が出されていた姫路市での調査を実施した。ここでは、指定都市移行担当課に加えて、新たに設置された出先機関や移行の影響が大きい関係課などでの調査も実施した。

なおプロジェクトでは、宇都宮市が当時の市域のまま政令指定都市に移行した場合の効果として、事務移譲や財政試算、行政区の導入イメージなど、簡便なシミュレーションを行うとともに、周辺市町も含めた宇都宮都市圏の「大都市性」の評価や行政区域のあり方の理論面での整理なども行い、幅広い内容を取り上げるものとなった。

政令指定都市への移行については、きわめて膨大な事務量を要する作業でありながらも、事例がきわめて限られることに加えて、移行基準が明確化されていないことから、事務の手引きなどが

存在しないものとなっている。このため、調査研究の着地点としては、宇都宮市の政令指定都市への移行検討が俎上に上った際に活用できるような「マニュアル」を作ることが目標の一つに掲げられ、実務的な要素が強い内容となっていた。

ただし、多様な視点から、近年の移行事例の実態と課題を整理するにとどまらず、結論として、「移行検討時のチェックポイントと現段階で進めておくべき作業」についての考察を行った点は調査研究の到達点として注目に値すべきものであろう（図1）。また、宇都宮市が「政令指定都市を目指したほうがよいのか？ 目指さなくてもよいのか？」という問いに対して、直接的な答えは導き出せなかったものの、移行市の実態調査を通じて、「政令指定都市になることの覚悟」を垣間見ることができた点は大きな収穫であったと考えられる。

このほか、筆者が当時関わった印象に残る取組は、「都市ブランドとシティセールスに関する調査研究」における、宇都宮市のイメージや市内の地域資源に関するモニター調査や、「北関東地方における地域間連携と宇都宮都市圏の地位に関する研究」での、大学生に自身が認識する「北関東地方」の範囲を問う質問紙調査を実施した点である。これらはプロジェクトのなかでのごく一部の成果であり、最終的な結論に結び付かなかったものもあるが、独自のファクトを集めることで従来のデータでは説明が難しい事象を明らかにしようとした取組である。

(2) 専門研究嘱託員の個人研究

市政研究センターでは、前述のプロジェクト形式を採るもののほかに、専門研究嘱託員などが個人でテーマを設定する調査研究も実施しており、次に、筆者が2006年度から翌2007年度にかけて実施した「都市内分権・地域内分権の制度と運用実態に関する研究」について取り上げる。

筆者は当時から、市町村合併後の地域運営に

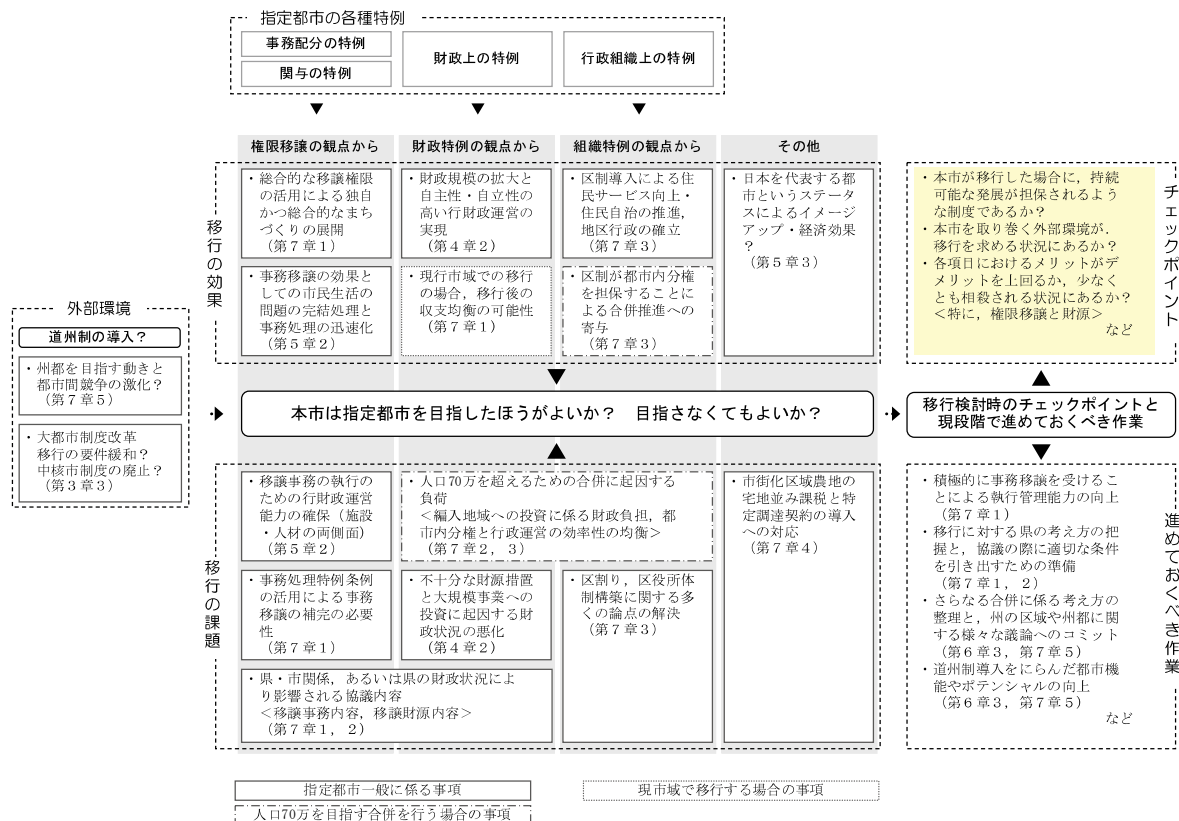


図1 「大都市制度に関する調査研究」報告書における「指定都市移行の効果と課題」

出典：うつのみや市政研究センター大都市制度調査研究ワーキンググループ、2007、『大都市制度に関する調査研究報告書—平成17～18年度調査研究—』うつのみや市政研究センター

関心を有しており、その関連から、宇都宮市の地区行政をはじめとする都市内分権の制度設計や、合併自治体における地域行政機関のしくみについて情報収集を行っていた。研究テーマの設定に際しては、2006年に1市2町での合併協議が開始される見込みであったことから、他中核市および合併市町村における都市内分権や地域自治の実態に関する調査を中心とすることとした。

全国の合併市町村に対して、2006年8月に質問紙を送付し、391市町村からの回答を得たほか、一部の中核市等でヒアリング調査を実施した。この結果については、本研究誌のなかで整理を行ったが¹、それとは別に、合併に伴う制度設計に関連して、収集した情報や質問紙調査の結果を整理

し関係課に提供している。

具体的には、制度設計に大きく関わる合併推進室や地区行政課に逐次情報提供を行うとともに、地域自治制度の設計に関しては行政経営課に、合併前の旧市町村役場から転じた支所等の組織や人員数については人事課に、また、地域自治組織から提出された意見の扱いについては政策審議室に資料提供を行い、政策立案に際しての基本情報として活用された。

以上のような調査結果の活用は、通常業務のなかで各所管課が他市照会のような形でよく実施するものではあるが、やはり政策形成における「データ・ファクト等」の収集に該当するものと位置づけられ、なおかつ多様な行政分野をカバーする調査であったことからすると、市政研究センターのようなシンクタンクが実施するのに相応しい内容であったものとも考えられる。

1 美谷 薫、2007、「都市内分権・地域内分権の制度と運用実態に関する研究～中核市・特例市の動向を中心に」『市政研究うつのみや』3：49-58

美谷 薫、2008、「都市内分権・地域内分権の制度と運用実態に関する研究」『市政研究うつのみや』4、43-52

4 センター初期の政策形成支援活動

市政研究センターでは、前章で取り上げた調査研究活動に加えて、各課の政策形成を支援するための情報提供やデータ分析などにも積極的に取り組んでいた。

その代表的な事例には、初代専門研究嘱託員である長田哲平氏（現宇都宮大学准教授）を中心とした、「みや研GIS」の整備とそれを活用した関係課へのデータ分析支援がある。GISとは簡単に言えば、地図情報と統計データを結び付けて分析したりその結果を表現したりするシステムのことであり、政策形成の現場では地域の現状把握のために活用されることが多い。

当時は、長田氏が「みや研GIS」を活用して「公共交通不便地域」の抽出などに取り組んでいたほか、支援業務の中心的なものとして、筆者は2007年度に政策審議室情勢分析グループとともに、「平成17年国勢調査」の地域メッシュ統計のマップ作成を担当していた。これは、宇都宮市がかつて独自に実施していたメッシュ単位での分析の流れを汲むもので²、総務省から提供を受けた平成17年国勢調査のメッシュデータや国勢調査区単位のデータなどを「みや研GIS」に搭載し、主要項目を階級区分図などで表現しようとするものである。

オープンデータの提供が進展した現在においては、ある意味「ローテク」な取組ではあるが、各課が事務事業などを検討する際の基本情報として、また、事業者を含む市民に対して行政が有する情報をなるべく有用な形で提供するという観点から、市政研究センターで作成したマップを基に、情勢分析グループが簡単な分析を行い、その成果を「宇都宮市統計データバンク」Webページに掲載した。

筆者が関わったこのほかの所管課への政策形成支援活動は、主にGISを活用しつつ、所管課が事務事業を検討したり市民に情報提供をするために必要なベースマップを作成したり、統計情報を簡易な形で地図化させるといったことが中心であった。以上の内容については、政策の必要性を検討するための「データ・ファクト等」の整理に寄与する内容であったと考えられる。

5 センター初期の活動からみたEBPMの実践

前章までに取り上げたように、例えば、センターのプロジェクトであった「大都市制度に関する調査研究」は、現在のEBPMのフレームとは異なるものではないように考えられるが、さまざまな「データ・ファクト等」の収集と、一定条件の下でのシミュレーションなど「政策の有効性の根拠」を整理しており、これはEBPMの原型の取組という位置づけが可能ではないだろうか。

また、このほかにも、当時センターがプロジェクトを組んで取り組んでいた「青少年のまちづくり参加に関する調査研究」や「都市ブランドとシティセールスに関する調査研究」などは、単独の事務事業ではなく、多様な事務事業を含み得る施策レベルの内容であり、関係課とワーキンググループなどを構成して、さまざまな情報の収集と共有を図っていた。これらの点からも当時のセンターの調査研究は、現在提唱されているEBPMにつながる取組であったと理解することが可能であろう。

開設初期の市政研究センターでは、独自の取組を通じて必要な「データ・ファクト等」を収集しようとする動きが強かったように思われる。これは前述のように、宇都宮市が従来から独自に基幹統計の分析を行うなど、政策形成に必要な基礎データの構築に注力してきた伝統を受け継ぐもの

² 齋藤 錦, 2007, 「市政研究センター活動報告〈1〉 政策審議室情勢分析グループとの連携研究」 81

であったと考えられる。現在のようにオープンデータにより大量の事実が解明できる時代にあっても、必要なデータがいつもそこにあるとは限らない。したがって、独自のデータ・ファクト等を収集する取組やそのノウハウの蓄積は政策の必要性を検討するのに不可欠なものである。

当時のセンターは、「どこも手を出さない、どこも所管とは言えないような横断的なテーマ」³への挑戦が目指されており、その点で調査研究の進め方は試行錯誤の繰り返しであったように感じられる。しかし、ワーキンググループなどに加わる関係課の職員などと、闊達に市のあり方や今後の方向性を議論する調査手法は、庁内での職員の政策形成能力の向上にもつながり得る仕掛けであった。市職員としての立場を離れてから振り返ると、そこにもセンター設置の意義は大きかったような印象を受ける。

6 おわりに

筆者が現在関わりのある小規模な地方公共団体においては、事務事業レベルでも感覚的な（あるいは委託先のコンサルタント任せの）政策形成が主体であるように感じられる。一方、中核市たる宇都宮市の政策立案は、十数年前であっても、庁内での事実の収集と一定のエビデンスの積み上げに基づく傾向が強かったように思われる。

現在では、行政の有するビッグデータの活用や生成AIの利用などによって、より高度な分析が容易に可能となっている。したがって、本稿で取り上げたような基礎的な「データ・ファクト等」の収集の先にある、EBPMの本筋であるロジカルな政策形成プロセスの構築に市が本格的に取り組むことも期待できる。

その一方で、政策立案のプロセスでブラックボックスとなる部分が大きくなり過ぎてしまうと、行政の説明責任という点からはハレーションが生じる可能性もある。公共の資源配分において、「科学的であること」だけを説明の根拠とすることは、リスクも大きなものとなり得る。

筆者はかつて、本研究誌の「みや研GIS」を紹介する記事のなかで、「GISは魔法の箱なのか」という表現を用いたが⁴、EBPMも自動的に最適解を導き出すものではなく、具体的な手段を選択する際の材料を提供するものと捉えるべきである。つまり、これらのしくみを使いこなすには、政策形成に関わる職員自体が、その対象について十分に地域事情を認識した上で、政策的センスを高めることが必要である。そこでは、EBPMのしくみを活用して出された解がどのような意味を持つのかを判断できる能力が求められるということである。

したがって、市政研究センターのような自治体シンクタンクには、EBPMのような先進的な政策形成手法の試行に取り組むとともに、それらを使いこなせる職員の政策形成能力の向上に資するような取組を行うことがこれまで以上に求められてくるものと考えられる。

参考文献

- 大竹文雄・内山 融・小林庸平，2022，「EBPMとは何か」大竹文雄・内山 融・小林庸平編著『EBPM エビデンスに基づく政策形成の導入と実践』日本経済新聞出版，3-38
林 宜嗣・林 亮輔編著，2021，『地域データ分析入門 すぐに役立つEBPM実践ガイドブック』日本評論社

3 市政研究うつのみや第5号「自治体シンクタンク関係者座談会」(p.4)における高井 徹初代市政研究センター副所長による発言

4 美谷 薫，2009，「みや研GISの運用状況」『市政研究うつのみや』5，87