

## EBPM の今日的意義と わが国での活用についての一考察

平 谷 英 明

### 概要

現代は先の読みにくい不連続の時代で、さらにグローバル化で他国の事象が自国の政策にも甚大な影響を及ぼす時代でもあり、加えて移ろいやすい民衆の意向に翻弄されがちな民主主義の揺らぎ（ポピュリズムなど）の時代であるが、こんな時代こそ EBPM による政策作成が強く要請される。

というのも、EBPM は、従来の経験や直感やその場のエピソードによる政策作成ではなく、合理的根拠（エビデンス）に基く政策作成だからである。

EBPM の具体的な手法は、RCT（無作為抽出による統制された試行）、QCA（成功要因、失敗要因の比較検討分析）などで、先の見えない時代に、現実の政策の試行、現実の事例の分析から、成功する政策を見出そうとする実験重視、経験重視の手法である。

なお、昨今の IT、AI の進展、スーパーコンピュータの出現、パソコン、スマホの普及なども EBPM のより精緻な分析に貢献している。

この EBPM を上手く使いこなしてより良い政策を作成するには

- ・新しいものに挑戦するチャレンジ精神
- ・素人（layperson）の発想、知恵、経験を重視する layperson control の発想
- ・試行対象、成功・失敗事例を政治的配慮によることなく選定するという公平な精神

- ・失敗事例からも学ぶというオープン・マインド
- ・不都合な事実を含め、正確な関係資料の保存、整理、公開
- ・独立した第三者機関による厳密な検証とフィードバック

が必要となる。

これらの EBPM の活用に必要なマインドセットは、減点主義、前例踏襲主義、隠ぺい体質などのわが国の政治家や官僚の気質とは、全く対極にある。

さらに、わが国の場合は、人口減少社会、超高齢社会に加え、GDP の 2、4 倍という債務残高の世界一の借金大国で、政策の幅が限られているため、他国にも増して EBPM によるより良い政策作成が強く求められるという切実な事情も加わる。

しかるに、わが国の政治家や官僚の能天気にも困ったものである、これを変更するには、

- ・与党内で反対意見を表明しづらい小選挙区比例代表並立制の変更
- ・総合性、バランス感覚を重視する官僚の任用制度の変更、内閣府人事局の改組

などが必要となるが、とりあえずは、政治家の勉強会や公務員研修で

- ①縁故主義（nepotism）の排除
- ②汚職（corruption）の根絶
- ③関係資料の保存、整理、公開

などの大切さについて教え、さらに

- ・行政情報、民間情報のビック・データ化、オープン・データ化による大学教授、在野の研究者、シンクタンクの学識、知恵の活用
- ・市民から情報を得たり、知恵を得たりする市民社会科学の活用
- ・市民の見識が重視される審議会の活用

などに努めることが肝要と思料される。

## はじめに

最近、英国由来の EBPM (Evidence Based Policy Making : 証拠に基づく政策立案) が注目を浴びている。EBPM について、内閣府は「政策の企画をその場限りのエピソードに頼るのではなく、政策目的を明確化したうえで合理的根拠 (エビデンス) に基づくものとする」と定義している。

しかし、「政策目的を明確にしたうえで合理的根拠に基づいて行われる政策作成」であれば、EBPM という表現こそ使われていないが、従来から行われていた。

例えば、次のような政策である。

- ・ 昭和 30 年代の所得倍増政策——人口の年齢別ピラミッドから団塊世代の就職時における経済規模を推計 (経済規模が大きくないと新卒者の就職先がない) し、経済成長を牽引するトリガーインダストリーにヒト・モノ・カネの資源を重点配分するとともに、貿易立国を目指しての海外市場の開拓 (昭和 33 年の JETRO (日本貿易振興会) 設立など)、科学技術立国を目指しての科学技術教育の充実 (昭和 37 年の国立高等専門学校の設立など) を行った総合的な政策

エビデンス：

資源　： 乏しい (石炭、硫黄、水力を除き、十分な資源はない)

資本　： 蓄積不足

労働力： 過剰 (識字率が高く、手先が器用で几帳面 ⇒ 優秀な労働力になりうる)

設備　： 不足 (戦争で破壊 ⇒ 最新鋭のものに変わる可能性)

技術　： 国際基準に達していない

為替　： 1 ドル = 360 円の固定レート

政策

海外から資源 (原材料) を安く輸入し、安い賃金で生産物に加工して、海外に輸出

⇒ 加工貿易立国を目指す

### 具体的な政策

- ・ 輸出入の拠点となる港湾整備、鉄道網、道路網などの整備
- ・ 製造業の基礎となる基幹産業（石炭、製鉄など重厚長大産業）を重点整備
- ・ 他産業のけん引力となるトリガーインダストリー（自動車産業など）の育成
- ・ 貿易を振興するための機構の整備（JETRO、政府特使の派遣、総合商社との連携）
- ・ 三長銀（政府保証債の発行で資金調達し、それを低金利で新企業、中小企業へ貸出し、併せて経営指導を行うことで新企業、中小企業を支援）の活用
- ・ 海外の技術を導入するための英語をはじめとする語学教育の拡充
- ・ 科学技術立国を目指しての理工系教育の重視
- ・ 大量生産システムを奨励し、スケール・メリットを追求（良い製品をより安価に）
- ・ 設備投資減税を行い、企業が儲けのすべてを給与のアップという形で従業員に配分するのではなく、一部を内部留保として残し、設備の更新、大型化などに新規投資するよう奨励

（参考）設備投資減税は、利益をできるだけ内部留保として残したいという資本の論理に副う政策であったが、一方で利益をできるだけ賃金として配分したいという労働の論理があった。この2つの論理のせめぎ合いの具体的な表れが春闘で、先鋭な対立ながらも昭和の春の風物詩（俳句の季語）であった。

ちなみに、現在の政策の賃上げ減税は、賃上げを奨励することによって消費拡大を図り景気浮揚につなげようとするものである。

所得倍増計画の政策を作成したのは、池田勇人首相のブレインの下村治経済学博士と田村敏雄宏池会事務局長を中心とする学者、官僚のグループであった。

彼らは、国勢調査、貿易統計などのデータに基づいて、そろばん、手

回し式計算機、計算尺、畳半畳ほどの模造紙に書いた産業連関表というツールを使って作成した。

この政策は見事な成功（10 年で国民の所得を倍増するという計画であったが、7 年で達成）をおさめ、日本の将来を方向付けるものとなった。当時、EBPM というコンセプト（概念）もなければ、コンピュータというツールも一般的ではなかったが、政策作成に関与した学者、官僚たちの精神、能力、作成手法においては、まさしく EBPM であったのである。

政治が「最大多数の最大幸福」を求めて、公権力を行使して、現在の課題への対応や未来への布石を行う総合的な営みとするならば、EBPM は当然のことである。

逆に、一時のエピソードや政治家の人気取り、一部の取り巻きの利益のために政策が行われ、それを国会やマスコミがチェックできない国がもしあるとすると、国民の不幸はここに極まれると思われる。

また、そんな国は民主主義国家と呼ぶに値しないと思われる。

わが国の現実の政治、行政の世界における政策策定は、時間的制約、情報不足、政治的思惑などのために、理想的な形態あるいは完全な形態での合理的根拠に基く政策となることは稀で、多くの政策が過去の成功事例の焼き直し、単なる助成金のばらまきといった陳腐なものとなっている。

例えば、近年のアベノミクス、地方創生など合理的根拠に基づく政策でないので、コスト、労力の割に成果が上がっていないうえに、さらに困ったことには、なおもその政策を漫然と繰り返し、世間もそれを仕方がないとは認してしまうという奇妙な風潮が生じている。

特に、最近では合理的根拠に基づく政策作成という EBPM の理念とは相いれない、「初めに結論ありき」の政策が堂々で行われるようになっている。

例えば、新型コロナウイルス感染症対策と go to キャンペーン両立政策、新型コロナウイルス感染症対策と東京五輪・パラリンピック開催の両立政策などで、両立のためには科学的知見に基づく真剣な検討と用意周到な対応策の作成が必

要であるが、寡聞にして、合理的根拠に基づく検討がなされたとも、整合性のある政策が取られたとも聞いていない。

こうした困った現況に鑑み、改めて EBPM の今日的な分脈における必要性、すなわち今日的意義について考えるのも有意義と思われる。

ところで、EBPM は英国由来であるが、それは英国が世界に存在している英連邦の国々の情報流の要衝として、また、英語が国際語であることから、世界中からナマの情報が集まってくるからである。

例えば、ODA で同じような援助をした開発途上国の中にも国情によって成果が上がる国と成果が上がらない国が現れたり、同じ教育改革でも地域ごとのヒト・モノ・カネの保有資源の相違から成果が上がる地域と成果が上がらない地域が出てきたり——といったような情報から、その政策の根拠、成果などについて比較検討することが日常茶飯となる。

さらに、そうした比較研究、特に失敗事例の研究から、昨今の変化の激しい時代には従来の経験や直感に基づく政策作成では成果が上がらないという事実にも、注意が向けられるようになる。

このような情報の束の中から、あちらで成功した政策をこちらでも成功させるにはどうすれば良いか？ あちらで失敗した政策をこちらで成功させるためにはどうすれば良いか？——などの研究が進むのは当然の理で、さらに変化が激しく先の読みにくい現代社会の中で、従来の経験や直感に基づく政策作成では上手くいかない事例も数多く集まるが、それではどうすれば良いのか？

こうした疑問、課題に答えようとするのが、EBPM の手法である。

その手法を政治風土、政治の慣行・文化の異なるわが国に上手く取り入れることが出来るのか？ 取り入れるために何らかのアレンジや補助線が要るのか？ についても検討が必要と思われる。

以上の二点、すなわち EBPM の今日的意義と EBPM をわが国に根付かせるために何が必要かについて論考してみたいと考えている。

なお、本稿では、政策作成とは「政策作成者が事務的に政策の原案をつくること」を言い、政策策定とは「事務的に作成された原案を審議会、閣

議などを経ることによって、政府の意思として決定されたものになること」を言うものとする。

## 第 1 章 EBPM の今日的意義

今日、特に EBPM が注目され、強く必要とされるのは、次の理由からと考えられる。

### 1 新たな時代の到来

#### (1) 不連続な時代の到来

従来 of 連続的な社会であれば、昨日が今日、今日が明日、——と繋がっていくために、前例踏襲、従来 of 延長線上 of 政策で事足りた（逆に言えば、安定的な時代では法的安定性 of 観点から前例踏襲が望ましい場合もある。）が、不連続 of 時代に、それでは対応できない。

また、グローバル化で自国 of 政策が他国に影響するような時代となり、慎重で賢明な政策が望まれるようになって来ている。

〈不連続 of 事例〉

#### ① 地球温暖化に伴う気候不順による想定外 of 災害 of 発生

従来 of 規模を超える災害 of 多発（数十年に 1 度 of 豪雨災害が連年発生）

従来災害がなかった地域での頻発（晴れの国岡山 of 倉敷市 of ゲリラ豪雨）

#### ② グローバル化に伴う他国起源 of 課題 of 発生（もらい事故みたいで予測しにくい）

新型コロナウイルス感染症によるパンデミック

リーマンショックによる世界金融危機

#### ③ IT、AI など で社会経済情勢がアナログ的でなくデジタル的に変化 アフリカ諸国の中には、テレビ時代を経ずに一挙にスマホ時代に移行し、デジタル社会 of 先頭を走る国になった事例もある

## (2) 人新世 (Anthropocene) と呼ばれる時代の到来

世界の人口が、食糧の増産、医療の改善などにより爆発的に増加し、しかも、多くの人々が高度で豊かな経済社会生活の享受を求めるようになったため、人類が地球の生態系に重大な影響を与える『人新世』と呼ばれる時代となった。

そこで、科学的知見に基き地球への負荷や生態系への影響を少なくする政策が望まれるようになった。SDGs など持続可能な開発目標に適応した新しい政策が望まれるような例である。

### 〈新人世の影響の事例〉

- ① 熱帯雨林の減少 (オゾン層の減少)
- ② 北極海の氷の溶解 (海水面の上昇で水没の恐れのある国も)
- ③ 生物多様性の喪失
- ④ 動物由来と目される病原菌、ウィルスなどの人類への伝染、蔓延

## (3) 近代民主国家の脆弱化—例えばポピュリズム—の時代

民主国家は、選挙で選任されたことを唯一の正統性として、政治のリーダーたちが政策策定などを行うため、選挙民に迎合的な政策となったり、マスコミ受けを狙った政策となりやすい。

特に、現在は SNS、LINE の時代なので、一般受けするが検討されていない未成熟な意見やためにする意見、ファクトチェックされていないのにあたかも事実のようにみえるもの——が流布、拡散されやすい。

そうした問題のあるイメージの影響を受けた政策作成を防ぐためにも、合理的な根拠に基づく EBPM による政策が必要となる。

### 〈問題のあるイメージの事例〉

- ① フェイクニュースの拡散 フェイク映像、ディープフェイク
- ② 印象操作による世論誘導
- ③ ワンフレーズ、ワンイシューポリティックスと呼ばれる標語
- ④ マスコミ受けする意見
- ⑤ インスタ映えする映像



上掲のように新しく変化の激しい時代となったため、漫然と従来と同じ政策を行っていたのでは上手く機能せず、成果の出ないようになって来た。

#### (4) コロナ禍の影響

新型コロナウイルス感染症は世界的なパンデミックとなり、各国の政治経済や国民生活に甚大な影響を与えたが、EBPM についても少なからざる影響を与えている。

##### ① エビデンスの概念が人口に膾炙するようになって来た

例えば、「go to travel campaign と新規感染者数の増加との間に因果関係があるという明確なエビデンスはない。」という政府関係者の説明

「イソジンがコロナウィルスの感染予防に有効であるという明確なエビデンスはない。」という医療関係者の説明などである。

エビデンスという言葉が市民権を得てきたという意味で慶賀すべきことではあるが、一方で、実際のチェックを行うことなく、エビデンスという言葉が便利使いされたきらいもない訳でもない。

##### ② 各国の政策の比較が行われるようになって来た

コロナ対策は各国で共通する課題で対応策も似たようなものとなるため、具体的な政策について比較検討が容易となっている。

例えば、

- ・安倍首相の肝いりで、布マスク（小さく虫の混入などの不良品もあった）を海外の業者に発注して、国民に 2 枚ずつ配布したわが国の対応
- ・オードリー・タン デジタル相の音頭でマスク在庫状況のアプリを開発し国民が携帯から検索できるようにして購入の便を図った台湾の対応

他国の例も含め政策の効果を比較検証して、問題点を抽出して将来に備えるべきと思われる。

- ③ データの正確性のチェック、政策の検証がより困難になって来た  
人と人との接触の機会が減少し、zoom 会議などで代替しているが、  
これにより現場感覚、肌感覚が薄れ、暗黙知がなくなっている。デー  
タのダブルチェック、ファクトチェックがより必要となっている。

#### (5) EBPM の必要性

一方、EBPM は、第 2 章で手法のいくつかを紹介するが、自らの実験  
(試行) や他の国や地方での試行の事例、成功事例はもとより失敗事例から  
学んで政策を施行していく手法のため、不連続の時代、人新世の時代にも  
適切な政策作成が可能となる。

さらに、今後生じる政策課題は、複雑多様化（例えばデジタル行政、大  
規模な国難災害への対応など）し、多くの省庁、多くの研究学科、専門分  
野に跨るものが多くなると見こまれるが、EBPM であれば合理的根拠があ  
るため多くの関係者を説得し、共同して政策を樹立し施行するのが容易で  
ある。

また、このように EBPM は合理的で説得力のある政策なので、国民、市  
民に理解されやすく、履行についても協力を得やすいというメリットもあ  
る。

さらに、わが国の場合

- (1) かつて経験したことのない人口減少社会、超高齢社会となり、従来の  
右肩上がり時代の政策や思想（やれば結果オーライ）の延長線上の  
政策では上手いかなくなってきていること
- (2) 債務残高が GDP の 2.4 倍という世界一の借金大国であるので、無駄  
な政策、効果の薄い政策や二重投資となる政策などを避けなければ  
ならないこと

などの固有の理由があることから、合理的根拠に基づく諸課題に適切に  
対応する効率的でタイムリーな EBPM 手法による政策作成が、他国にも  
増して強く必要とされる。

## 2 EBPM に役立つツールの進化及び利用環境の改善

前述したように EBPM を必要とする新しい時代が到来し、その時代の要請に符合するかのように、EBPM を容易にするような新しいツールが急速に発達している。

- (1) 膨大な量のデータを収集、整理、分析するための IT 技術の進展、とりわけ高度で複雑、微妙な解析を行うことができる AI の進化
- (2) 大量のデータに基づき迅速にシミュレーションできるスーパーコンピュータの能力アップ（例えば、スーパーコンピュータの富岳など）
- (3) ビッグ・データ、オープン・データなど市民が活用しやすいデータの拡充
- (4) 科学的な分析の元となる行動経済学、行動心理学などの社会科学の発達
- (5) 合理的根拠のもととなるデータを収集、整理するためには市民の協力が不可欠であるが、PC、スマートフォンの普及などで市民の協力が得やすくなるなどの市民社会が成熟し情報交換の直接性、即時性、一斉性、相互性が向上していること

以上の今日的な分脈の中で考えてみると、EBPM の定義は

「昨今の不連続の時代、人新世の時代などに適切に対応するために、AI、ビッグデータなどの最新のツールを駆使して行う合理的根拠に基づく政策作成で、人口減少などの右肩下がりで財源などの資源に乏しいため最適な政策作成がより強く求められるわが国に、特に必要な政策作成手法である」と言うことになる。

## 第 2 章 EBPM の具体的手法

前章で述べたように、EBPM が、最新のツールを使って合理的根拠に基づき作成される政策であるため、その具体的な作成手法は、使うツールや対象の性質などによって、次のように様々なヴァリエーションがある。

## 1 RCT (Randomised Controlled Trials) 分析

### (1) 整然とした試行

無作為に政策を試行したグループと試行しないグループを分け、それぞれの成果を評価することで、政策の有効性、課題などを分析する。

〈実践例～小企業に対する効果的な支援プログラム～〉

英国での小企業成長政策で RCT が試行された。20,000 社を対象に無料の研修、経営アドバイスをオンラインを通じて行うもので、次のステップで行われる。

第 1 段階：試行に申し込む企業について、その能力を評価する

第 2 段階：企業のニーズなどについて無作為にオンライン又は個人的な評価を行う

第 3 段階：これは無作為ではなく、5 つの分野の 1 つにアドバイスする

- ① 財務能力の向上とキャッシュフローの管理
- ② スタッフの採用と資質の向上
- ③ リーダーシップと管理技能の改善
- ④ マーケティングと顧客惹きつけを維持する手法
- ⑤ デジタルテクノロジーの最大活用

第 4 段階：アドバイスするトレーナーを選択する

第 5 段階：アドバイスの受け入れ態勢を 2,000 ポンドまでの範囲で整備する

第 6 段階：助成金を申請する

この制度設計で、2 種類の政策の影響（オンラインによるアドバイスと段階的なバウチャー）を評価できる。

### (2) 留意点

実際に、バウチャーを貰えなかった企業が参加を取りやめたり、真面目に試行しないといったこともある。

これはバウチャーを使う試行にはありがちなことで「一面の欠損」と呼ばれる

その場合でも研究者は、ある程度までデータを補うことによって評価を行うことができる。

わが国の場合、モデル事業、パイロット事業と呼ばれるものが RCT に近いが、

- ・無作為性（わが国では手を挙げた処、成功しそうな処を選ぶが、無作為に抽出）
- ・客観性（政策を試行した処と試行しなかった処とに有為な差があるか比較検討）
- ・試験性（試験なので、うまく行かなければ、原因究明し、政策の中止もありうる）

などの点で、少し異なる。

#### 〈参考〉ビジネス実験

RCT の手法は、ビジネスの世界でも取り入れられるようになって来た。

第 1 章で述べたように、世の中の変化が激しくなってきたため、経営者としても「幸運なまぐれあたり」や経験や直感だけに頼ることができなくなってきたからである。

その例に、アップルで経営改善に成功した経営者を大手百貨店チェーン J・C・ベニーが CEO として招き、事業改善に着手したが、上手くいかず、売り上げが半減した話がある。

過去の取引データは、将来の変化に顧客がどう反応するかについてのヒントにならなかったからである。

ビジネス実験は次のようなプロセスで行われる

#### (1) 検証可能な仮説を構築する

ここでのポイントは、測定可能なパフォーマンス指標を通じて、仮説を検証することができる一連の実験を設計することである。

#### (2) 規律ある（コントロールされた）実験を行う

フィードバックを得ることができる実験を行う。

ある特定の観点を支持するデータを都合よく選ぶのではなく、実験で

- 出た結果をすべて重視する。(それが、経営層の想定や直感に反したものであっても)
- (3) 有意義な洞察を学習する
- エビデンスを分析し、予想した結果と比較し、実験に対する解釈を見直し、実験終了、修正実験、再実験などの対応を行う

2 QCA (Qualitative Comparison Analysis) 分析

説明したいと思う成果を選定し、その成果に影響すると思われる 3、4 個の相互に独立した要因 (独立変数) を選び出す。

事例を縦軸に独立変数の要因を横軸にとって、要因が存すれば 1、存在しなければ 0 と表記してマトリックス表を作成する。

〈実践例～市民の予算決定権〉

	A 参加への リーダーシップ 独立変数	B 参加への 市民社会の要請 独立変数	C 財政基盤 独立変数	市民の 予算決定 従属変数
ブエノスアイレス	0	0	0	0
ポルトアレグレ	1	1	1	1
リオクラーロ	0	0	1	0
ポワトゥシャラント	1	0	1	1
ローマ	1	1	0	1
サントアンドレ	1	1	0	0

(注) ポルトアレグレ、リオクラーロ、サントアンドレはブラジルの都市  
ポワトゥシャラントはフランスの地域

上記の表を、要因をベースに成功事例から失敗事例の順に並べ替えてみる。

	リーダーシップ 独立変数	市民社会の要請 独立変数	財政基盤 独立変数	予算決定 従属変数	
I	1	1	1	Yes	ポルトアレグレ
II	1	0	1	Yes	ボワトゥシャラント
III	0	1	1	?	事例なし
IV	1	1	0	結果分れる	ローマとサントアンドレ
V	0	0	1	NO	リオクラロー
VI	0	1	0	?	事例なし
VII	1	0	0	?	事例なし
VIII	0	0	0	NO	ブエノスアイレス

こうしたマトリックスによって、どの要因が成果に結びつくか、どのような要因の組み合わせが成果に結びつくかなどの分析が可能になる。

この表を数値化、記号化し、例えば

第 I 列を ABC (大文字の場合はすべて 1 で有り 111)

第 II 列を AbC (小文字の b は、0 で無し 101)

とすることによって、数値・記号処理による分析ができるようになった。

さらに、最近、バイアスの排除や 1 と 0 との 2 進法からくる窮屈さを回避し、ファジーな分野の 0.5 のエリアも分析できるように進化してきている。

### 3 ビッグ・データのオープンデータ化

具体的には第 5 章で詳述するが、ポイントは次のとおりである。

正確な記録、信頼できる情報提供、公正な取扱いを当然の前提としてビッグ・データの収集、整理を行うとともに、積極的なオープンデータ化を図ることで、新しい至便な政策を産み出すことができるようになる。

オープンデータ化で市民のアクセスが容易になり、市民の意向がより政策に反映されやすくなる一方、エクスキューズの材料に使われたり、ビッグ・データが中央集権的に使用されて、市民のプライバシーが侵害される恐れもある

#### 4 クラスター分析

データを近似性、相互関係距離などでクラスターに分類する手法で、既存の知識が乏しい分野での分類、類型化ができ、データの多寡にかかわらず、分析できるし、階層的な分析や他の分析ツールとの結合も可能である。

分類基準・手法が多彩過ぎて研究者の使うアルゴリズムでバラつきを生じると言う欠点もあるが、研究や議論の入り口として使いやすい手法である

#### 5 マイクロシミュレーション

統計的なコンピュータプログラムを利用する手法で、現行制度に基づく予測のほか、現行制度が変更された場合の予測、他の政策を選択した場合の予測など柔軟な予測が可能である。

Alternative、What if などに対応できる点が長所であるが、複雑な制度なので専門性の絶えざる向上と入力されている人口動態、経済指標などの最新データの入れ替えなど維持管理が大変なのが難点である。

#### 6 市民社会科学

具体的には第6章で詳述するが、わが国の場合次のような実例がある。石川県で50年近く小学6年生が毎年一斉にツバメの営巣調査を行っている。また、金沢市では30年以上町内会ごとにホタル調査が行われ、発光時間から推計される生息数が報告されている。

それぞれの分析手法には、適した対象領域があり、限界も新たな可能性もある。

いずれの手法も、今後さらに進化していく可能性がある。

また、英連邦系の学者に共通してみられる傾向であるが、イギリス経験論（経験を重視する哲学で、論理を重視するドイツ観念論と対照をなしている。）の色彩が強く、経験、実証を重視したアプローチとなっている。



### 第 3 章 EBPM が現実になされにくい理由

#### 1 現実の政策作成

EBPM という手法があるにもかかわらず、現実の政策作成は、次のような原則に基づいて行われる。

① 首尾一貫性：整合性重視

政策作成者は、ある政策が他の政策と矛盾しないようにすることを追求する。(政策の完全性より政策の首尾一貫性、整合性を重視する)

② 過去からの類推：前例踏襲

政策作成者は、幅広く研究をしようとするより過去に観察した事例を引用する。

③ 逆算方式：逆算ステップ方式

政策作成者は、問題が解決されたステージをイメージし、そのステージに到るために必要な数段階の中間ステップを特定しようとする。

④ 権威の援用：権威に追従方式

政策作成者は、権威者の意見に疑いを持たずに従う。(軍隊の上官命令に従うのと同様のスタイル)

⑤ 好みによる選択：感覚の重視

政策作成者は、好みを重視して素早く直感的に判断する。

このような政策作成手法が現実の政治の場で採用されるのは、Herbert Simon が言うように、「政策策定者は、政策策定につきものの情報不足と認識の不十分から、いろんな選択肢のコストベネフィットを合理的に評価するよりも『とりあえずの満足』を求める。」からである。

同様に、政策策定者は「親指の法則」即ち（経験からの）発見方法を採用する。それにより、科学的に選択された解決ではないが、迅速な目標達成を目指して、政策決定過程をスピードアップすることができるからである。

そして、「最初に上手くいかなかったら、もう一度トライしてみなさい。

そして、失敗から学びなさい。」と試行錯誤することで、政策作成者は意思決定における思考の節約と効率性を得ることが出来る。

もっとも、こうした『とりあえずの満足』政策作成については、科学的と偽るよりは、その役割を正直に説明することが望まれる。

しかし、この『とりあえずの満足』政策作成は、思考回路の近道として現在の地位が与えられ、活用されているので、それを変えるのは困難なように見える。

もっとも、政策の中には、『とりあえずの満足』で十分なものの相当あるが、重要な政策特に国家の将来のあり方に関する政策については、EBPM によらなければならないと思われる。

その EBPM のポイントは前章で述べたところであるが、EBPM に関する文献を読んでいると新しい時代に必須の手法であり、つくづく英国人に気質に合った手法と思われる。

そのため、手法を形だけ真似て（形から入るのは、日本人の得意の方法なのだけれど）その精神、心がけを取り入れないと、木に竹を継いだようなものになり、かえって悪影響を及ぼすのではないかと危惧される。

そこで、次に、EBPM に関連する英国人の特質について検討し、そこから EBPM をわが国に導入する際の、政策作成者の心の持ち方などについて特に留意しておかなければならない観点について言及することとした。

## 2 英国人の特性とわが国固有の問題点

### (1) 英米系と異なる文化風土

わが国が EBPM を取り入れるに際して留意しなければならないのは、次のようなわが国と異なる英国の文化風土である。

#### ① 経験の重視

英国の経験重視は有名で、哲学の分野では

イギリス経験論（哲学）                      ベンサム、ミル、アダム・スミス

大陸（ドイツ）観念論（哲学）              カント、ヘーゲル、マルクス

と昔から、ドイツなどの論理を重視する観念論哲学と対比されてきた。

わが国の場合、明治維新後、プロシア（ドイツ）から憲法、陸軍軍制、医学、哲学などを取り入れた伝統から、経験を軽視する思考が残っている。

プロシアの鉄血宰相ビスマルクの『愚者は経験に学び、賢者は歴史に学ぶ』という箴言が人口に膾炙した例がそれである。

しかし、第 1 章で述べたように、未来が読みにくい時代、多くの要因が複合する複雑系の時代では、実験、経験から学ぶことが有用となる。

## ② 失敗から学ぶ

英国は、伝統的な古風な国に見えるのだけれども、意外と新しい物好きなどところがある。議院内閣制、産業革命などもイギリス発祥であるし、ユダヤ出身のディズレリー（ディ・イスラエリー）首相、女性のサッチャー首相など当時としては斬新な政治リーダーも輩出している。

当時としては飛びすぎているようなミニスカート、ビートルズの発祥も英国である。

新しいものを許容するということは、新しいものにつきものの失敗も許容するという精神構造につながる。

また、オペレーション・リサーチという調査手法も、敵の潜水艦への爆雷の最適の投下深度を探るため、実戦で何度も実験し記録を取って深度を割り出したことが起源になっている。最適深度に至るまでは、成果が薄かったという点で失敗ともいえるわけであるが、それも前提の実戦実験だった訳である。

わが国で試行錯誤と訳されている trial & error も読んで字のごとく error すなわち失敗が前提となっている。

わが国の場合、特に官僚機構や大企業では、減点主義のためか、学

校秀才の習性のためか失敗に臆病な傾向が顕著である。

### ③ 素人の優先 layman (layperson) control

英国では素人 (layperson) を優先する layperson control の思想がある。

イギリス アマチュアリズム 素人優先 貴族の趣味

ドイツ プロフェッショナリズム 専門家重視 マイスター制度

例えば、スコットランドの憲法改正について、憲法改正の審議会の委員の過半が素人だったので、国民が審議会を信用したという記録がある。

歴史的には、英国の貴族趣味の系譜があって、玄人（専門家）は、細部、過去の経験などにこだわったり、困難性が良く分かるため慎重になりすぎるなどの問題があり、大局を見誤る場合があるのに対し、素人の貴族が趣味で行った研究や発明の方がベターだったということに由来する。

不透明な時代、専門家の知恵や経験より素人の柔軟な知恵や発想のほうが上手く機能する可能性がある。

わが国の場合、専門家重視の傾向が強いが、最近ようやく素人の大局観、良識を生かそうという流れが出来てきた。

裁判員制度の例である。それでも、裁判員だけの過半数の結論は認められておらず、なお、専門家重視の色彩が強い。

### ④ 検証の重視

前述の②のように、失敗があることを前提とし、失敗から学ぼうとすると、政策の検証が大切となるのは言うまでもない。

英国ではこの、検証調査、その結果のフィードバックのステップを重視する。

わが国では、もともと検証過程を重視しない（例えば、予算委員会では重視するが決算委員会は注目されない）し、特に失敗事例の場合、

事実の糊塗や関係資料の隠ぺい、改ざん、廃棄などが行われ、原因調査も独立した第三者機関でなく内部調査となるなど、誠実に失敗事例に向き合おうとする姿勢に乏しい。

#### ⑤ 情報の保存・公開

第 2 次世界大戦中の話であるが、解読不能のためエニグマ（謎）、ウルトラ（超難解）と呼んでいたドイツ軍の暗号をケンブリッジ大学卒の数学者が解読に成功。最新の暗号を読んでみると、明日コヴェントリー市を爆撃するとのこと。

この情報は、急いで軍部、チャーチル首相に伝えられたが、チャーチルはそれを握りつぶした。というのも、急いで市民を退避させると暗号解読したことがドイツ軍に知られ、暗号を変えられてしまう恐れがあったからである。

それよりは、まだ暗号解読に成功していないと思わせて、以降も情報をそっくり入手した方が戦争遂行上有利と判断したのである。

このため、翌日の爆撃でコヴェントリー市民に数千人の死傷者が出た。

この事実は 30 年後の外交文書公開の際に明らかとなり、『コヴェントリーの悲劇』と呼ばれるようになった。

その後、チャーチル首相は救えるはずの命を見殺しにした冷たい政治家だという批判が出る一方、戦争の早期終結のため、やむを得ない措置だったのだという擁護論も出て、侃侃諤諤の議論を呼んだが、戦争という異常事態の中で大の虫を生かすために小の虫が犠牲になってもしかたなかったのだという議論に落ち着いたようである。

このように政府としては余り表に出したくない情報であっても、きちんと保管し、情報公開のルール（30 年、50 年、100 年ルール）に則って、公開している。

わが国の場合、都合の悪い資料は廃棄される場合があり、保存されていても非公開扱いとされるなど、隠ぺい体質が顕著である。

これでは、失敗事例から学ぶことはできない。

例えば、太平洋戦争の開戦の決断について研究しようとする、わが国には良質な十分の量の資料がないため、アメリカの公文書館に資料の閲覧請求をすることから始めなければならない。

#### ⑥ 言葉の相違そして概念の相違

政策作成に関する英語の中には、日本語に訳しにくいものがある。そんな用語は日本人の概念にない、あるいはあっても極めて縁の薄い概念である場合が多い。

しかし、その概念が分からないと、EBPM を深いところまで理解することが出来ない。そんな用語に次のようなものがある。

##### ア 代替案・他の選択肢 alternative

メリット・デメリットの比較検討、情勢が変化した場合の対応などのため、他の選択肢、代替案、プラン B, C——を用意し、研究する。

あえて日本流に言い直せば「二の矢、三の矢を常に持っておく」ということになる。

##### イ 同定する、特定する identify

比較検討するためには、第1案、第2案——をそれぞれ特定し、違いを際立たせておく必要がある(differentiate)ので、特定するという概念が必要となる。

##### ウ 比較する、比較 compare comparison

##### エ 検証する、検証 evaluate evaluation

##### オ 水平分析 horizontal approach

あちらで成功した政策をこちらでも成功するようにするためにどうすればよいか比較研究する。

##### カ 垂直分析 vertical approach

成功した政策を抽象化、原則の抽出をすることで、普遍性を持たせる。

キ 挑戦するに値する challenging

困難な課題に直面した場合、挑戦に値するとして積極的に対処する。

これらの用語は、日本人が納得するには困難な概念かもしれない。

それは、国民性、伝統、文化、慣習などに起因するものであるもので、直ちに英国人のマインドセットを持つようにせよといっても無理がある。

ただし、将来が不透明、不連続、制約条件が多いグローバル化が進む時代には、英国人の進取の精神、失敗も含め経験に学ぶ姿勢が、良い政策を生むということだけは理解しておく必要がある。

この点、中西輝政教授は「このような『霧の立ち込め始めた時代』に活力を維持しているようにみえる国がアメリカとイギリスだというのは、私には偶然だと思えない。——彼らが基本的に不透明さや『カオス』を積極的に喜ぶ民族だからにほかならない。不透明さのなかにゾクゾクとした興奮を覚えるというのが、アングロ・サクソンの民族性というものなのである。それは何よりも『直視すること』の大切さを第一義とする習性の強みともいえる。」と述べておられる。(中西輝政著「なぜ国家は衰亡するのか」PHP 新書 49 ページ)

こうした英国人のマインドセット、気質、姿勢を理解したうえで、EBPM の手法の導入を図ることが賢明である。

そうでなく、中途半端に導入すると、木に竹を接いだような形となり、

- ・成功することが分かり切っている政策を、わざわざ EBPM で試してみたり
- ・無作為抽出でなく、特定の対象に偏って試行してみたり
- ・失敗事例の検証が中途半端で、そこから学ぶことが出来ず、有効なフィードバックができない——といった事例が生じかねず、ヒト・モノ・カネの無駄遣い、特に、貴重な時間の無駄遣いとなりかねな

い。

### 3 昭和 30 年代・40 年代はできたのに

「はじめに」で述べたように、昭和 30 年代、40 年代、EBPM という言葉はなかったものの、その精神、内容において EBPM そのものの政策を立案、施行している。

当時、スーパーコンピュータ、PC などの便利なツールはなく、そろばん、手回し式計算機、計算尺を用いて、1 枚の模造紙に 70 程の項目をマトリックスにした産業連関表を基に、数名のブレインが、例えば港湾施設に設備投資し、造船業に減税すれば——雇用者はどれ位増加し、経済規模はどの程度に——のシュミレーションを繰り返し——所得倍増計画を練り上げていったのである。

この伝で、新しいツールを使って EBPM を行なえばよいとも思われるが、事はそう簡単ではない。

#### (1) 時代が異なる

当時は、世の中の変化が今ほど急激でなく、アナログ的に変化していたので、将来の予測が立てやすく、不透明な時代ではなかった。

また、1 ドル = 360 円の固定為替制の時代で、国際金融情勢を読みやすかった。

#### (2) 日本人が変わってしまった

この 50 年の間に日本人が変わってしまったからである。

比較的分かりやすい政治家の例でいうと

##### ① 誠実、正直

昭和 30 年代 「私はうそを申しません」と正直だった池田勇人首相  
平成・令和 国会で 118 回うその答弁をしたとされる総理大臣

##### ② 学識、能力

昭和 30・40 年代 官僚よりも財政政策に通暁していた水田三喜男蔵相



平成 財政の乗数効果、等比級数を分からなかった財務大臣

③ 業務に通暁

昭和 40 年代 官僚、学者よりも税制に詳しかった山中貞則党税調会長  
令和 PC を使ったことのない IT 担当大臣

そのほか、当時は、学者以上に学識があった前尾茂三郎党幹事長、  
哲学者の大平正芳外相（後の首相）、国際通だった宮澤喜一経済企画庁  
長官（後の首相）などもいた。

また、官僚も当時は、例えば“Notorious MITI（悪名高き通産省）”、“Mighty MITI（力強い通産省）”と世界中から恐れられるほど有能で国家政策を牽引していた（この間の雰囲気は、城山三郎の『官僚たちの夏』に詳しい）が、平成・令和になってもその成功体験から抜け出せず、国際的視野の狭さから夜郎自大に陥り、能力が低下し、さらに、昭和 60 年の年金改革、平成 26 年に設置された内閣人事局などにより公務に対する意欲や気概が薄れてしまった。

## 第 4 章 EBPM の前提要件—高潔性（integrity）の復権—

前章で述べたように、現在のわが国の政策策定者、政策作成者である政治家、官僚が EBPM に適しないならば、研修によって品性、能力の向上を図るしかないが、それには、次のような研修が有効と思われる。

### 1 発展途上国向けの研修などへわが国の政治家や行政官が参加するよう奨励すること

研修のポイントは、次の 5 点である

#### （1）縁故主義（nepotism）の排除

EBPM のポイントは、無作為抽出で対象を選出し、その結果を客観的に検証し失敗事例からも学ぶなど『忖度』や『政治的思惑』なしに試行する

ことが前提となるが、わが国の巷間伝えられる『お友達内閣』、『特定関連業者への集中委託』など縁故主義の跳梁跋扈を見れば EBPM を施行しても有意義な成果を上げることが出来ず、時間、資源の無駄遣いとなる。

縁故主義の排除の徹底こそが EBPM の基礎である。

## (2) 汚職 Corruption) の根絶

最近の IR 汚職、デジタル庁汚職などを見ると、利権のあるところ汚職ありで、わが国の行政では未だに汚職の風土が根絶されていない。汚職で行政がゆがめられるようであれば、上記 (1) と同様に EBPM を行う基礎的条件に欠けているということになる。

実は、縁故主義の排除と汚職の根絶は発展途上国が経済成長に向けて離陸 take off するための初めの一步、イロハのイであり、それをわが国の政治家・官僚に改めて研修しなければならないのは、誠に情けない話であるが、昨今の政界、官界を見ていると、こうした初歩的な研修も止むを得ないと思われる。

さらに、わが国の政治家、行政官には、次のような研修が必要と思われる。

## (3) 政治は信頼が必要

EBPM は市民の協力が必要なフェーズが相当にあるが、それには政府への国民の信頼が必須となる。

現在のわが国の政府は、内閣支持率やマイナンバー普及率を見ても分かるように、国民から信頼されていない。(政府に都合の良い情報しか公開していないのではないかな？ 党利党略で政治を行っているのではないかな？ 緊急事態などに適切に対応する能力がないのではないかな？ 秘密が漏れるのではないかな？ 情報が悪用されるのではないかな？ サイバー攻撃で情報が盗まれるのではないかな？ ——)

まずは、正直な行政を行い、政府への信頼を取り戻すように努めなけれ

ばならない。

#### (4) 民主国家は正直が大切

政府への信頼がいまいちなのは、政府が正直でないからである。

国権の最高機関である国会で 118 回の嘘がまかり通ったり、司法でも真実が明らかにならない。

主権者である国民の代表からなる国会でも施策（例えば国有地の廉価での売却）の真実が明らかにならない。司法でも真実が現れない。こんな民主国家が世界のどこにあるであろうか。

トクヴィルを持ち出すまでもなく、民主政治が上手く機能するためには、権力者の暴走をチェックするために司法の独立が保証されていなければならない。

政府の正直さを担保するためにも、国会の最高機関性、司法権の独立という三権分立の重要性も再認識すべきである。

#### (5) 間違えたらやり直す弾力性

EBPM は試行して間違えたら、そこから教訓を得てやり直す点に特徴がある。失敗事例を糊塗したり、隠ぺいしたりするわが国の行政の体質を改めない限り、EBPM の有効活用はできないものと思われる。

## 2 失敗事例からの学び方（参考）

政策が上手く機能する要因のリストアップのための 1 つの方法は、その政策がうまく行かない場合をイメージし、そこから必要だった筈の要因をチェックすることである。

ビデオ会議におけるリモートの電子署名の例を考えてみる。カナダの会社がロボット技術で、東京でのサインと同じサインがロンドンで同時にロボットの手でできるようになったとしよう。

この事業に投資しようとする場合、次の一連の問いを発することとなる。

- ① このリモート署名は、法的に有効か
  - ② その技術は、特許で守られているか
  - ③ 他の選択肢の良し悪し
  - ④ 予定されたリアルな状況でペンが上手く機能するか
- — —
- ⑤ その技術を必要とする人々は金持ちか

この中で検討すべきは④の問いである。と言っても他の問いの重要性が劣っていると言うわけではない。

うまく行かない場合の問題点を挙げてみよう

- ・慣れていなくてナーバスになってひどい署名となった場合
  - ・コーヒーをこぼした
  - ・プラグが差し込まれてなかった
- — —

このうまく行かなかった場合のリストは、直ちに支持要因のリストに翻訳されうる。

こうしたリスクチェックなどできることのすべてを行ってもなお、不安な感じがあるなら投資すべきでない。

そうしたことは、政策作りでも同様で、結果に正直であるべきである。

失敗要因の中には、繋がって前の要因が後の要因を引き起こすステップバイステップの連鎖を為すものもあれば、そうでないものもある。

政治家、行政官に研修することは、それなりに意義のある事ではあるが、直ちに高潔さを取り戻せるとも思われないので、海外の事例を紹介しながら、わが国の政策作成に取り入れることができそうな手法を紹介する。

## 第 5 章 データ深堀研究 (developing data mining)

### 1 ビッグ・データの定義

EBPM の活用するためには、ビッグ・データの存在が不可欠である。

定義について、なおも、活発な論議が行われているところであるが、哲学者ロブ・キチン (Rob Kitchen) によれば、ビッグ・データの定義は次の通りとなる。

- ① 大量性 (huge in Volume) テラバイト、ペタバイトを含む大きさ
- ② 高速性 (high in Velocity) リアルタイム、ほぼリアルタイムの速さ
- ③ 全領域を対象 (exhaustive in scope) 全人口、全制度をカバー
- ④ 解決に役立つよくこなれた分類性 (fine-grained in resolution) インデックス化
- ⑤ 変化への多様な対応 (diverse in Variety) 時間的に、空間的に
- ⑥ 関係分野への結合性 (relational in nature) 異なる領域のデータとの結合
- ⑦ 新分野への延長への柔軟性 (flexible) 新たな領域追加が容易
- ⑧ 迅速な拡張性 (scalable) サイズ拡張が容易

なお、わが国では、ビッグ・データの特性を 3V (上記の① Volume ② Velocity ⑤ Variety) として説明したり、さらに Veracity (正確さ) を加えて、4V としたり、もう 1 つ Value (価値) の V を加えて、5V としたりして説明されることもある。

また、わが国では、令和 2 年をビッグ・データ活用元年として位置付け、ビッグ・データを次の 4 つに分類している。

- (1) 国 (政府) オープンデータ
- (2) 企業 ノウハウを構造化したデータ
- (3) 企業 M2M (Machine to Machine) のストリーミングデータ
- (4) 個人 パーソナルデータ

1 世紀以上に渡って先進工業諸国で行われてきた人口の国勢調査と異なり、ビッグ・データは適時に、ものによってはリアルタイムで、収集、分析が可能で、しかも、その情報は詳細、大規模であり、時には、地理情報 (GIS: geographical information systems) とリンクして、サーベイ手法より多くの因果関係過程の分析が可能となる。

さらに、ビッグ・データがデジタル情報であることから、原情報を損なうことなく、転送、保管、複写、再構成、他の情報との結合加工ができるほか、自動的に蓄積や分析も可能である。

## 2 ビッグ・データ活用の条件

行政でビッグ・データを活用していくためには

### (1) 基礎的な条件として

・ 正確な記録    ・ 事例や情報の分類    ・ 信頼できる情報検索    ・ 公平で効率的な操作

が可能なようなウェブをベースとした効率的な仕組みを内在した行政組織が必要とされる

### (2) より進んだ専門性として

・ ハッカーから政府の情報通信技術を守れること  
・ 原子力エネルギー使用の安全限度を決定できること  
・ 安全基準に照らして新薬を承認すべきか否かを決定できること

など基本的であるが、行政固有の技術的に複雑な業務に対応できる専門性が必要

そのために、プロの専門的才能、増加にも耐える資金の手当て、高度に精緻化された調査、科学の組織が必要とされる。

### 3 ビッグ・データの主な源泉

#### (1) ビッグ・データの源泉

政策作成者にとって有用なのは次の 2 つの源泉である。

- ・行政の保有する情報
- ・デジタル情報社会から派生してくる情報

現代の文明社会から生み出される行動パターン、意味、行動様式などの電磁的な足跡

#### (2) 行政の保有する情報

英国では、2013 年に政府部内の研究チームから、研究者による政府保有情報のより広範な利用を奨励するようにするという将来の展望について報告された。

政府は業務のための情報や経済や社会の現状に関連する統計作成のための情報を収集し、保有している。

政府が保有している情報を分析したり、関連付けたりすることによって、社会経済についての新しい洞察を追加することができる。また、統計目的や同様な個別の業務目的のための重ねての情報収集を減少させることができる。

この情報共有を改善するための報告を受けて、政府保有情報の研究者達のより広範な利用のためのシステムが作られ、これは後に、「政府保有情報研究ネットワーク（ADRN：Administrative Data Research Network）」として、再構成された。

この情報共有の機会の利用者は、最初は健康関連の研究者で 90%、次いで、教育関連 5%、それから経済、財政、運輸関連——

ADRN は、相当に制約的で、個人のプライバシー保護の傾向が強かった。

政府の行政情報は、行政の業務目的のために収集されたもので、研究者の分析用に作成されたり、統計資料として注意して構成されたり、評価されたりしたものではないからである。

政府の行政情報に対する研究者たちの興味の先にある有用な要素は、英国やオーストラリアのような国々が、『オープン・データ』政策について比較的明瞭に声明を出してきているということである。

ここで、『オープン・データ』政策とは、納税者の経費で既に収集されている行政情報を社会（特にビジネス界、大学、市民社会組織など）の他のアクターがアクセスでき、再使用ができるようにするというものである。

G7 諸国では、既に、オープンデータ政策がデータ提供の費用を上回る直接の利益に加え、より長期的には、技術革新、特に中小規模の企業の技術革新を後押しするとの信念のもとで、オープン・データ政策の支持にのめり込んでいる。

従来、バス到着予定時刻の表示は、大企業がバス駐車場の広告収入を財源に、中央集権的な大規模の ICT システムを使用することで、バス停車場に表示するシステムが採用されていた。

しかし、ロンドンのバスのリアルタイムの情報が外部のプログラマーにもアクセスできるようになったおかげで、最寄りのバス停へのバスの到着予定時刻を顧客の携帯電話のアプリへ通知できるようになった。

このサービスは、雨などの悪天候の際や屋根の無いバス亭の場合に大いに役に立つ。

時には、行政情報は、プライバシーの保護や企業秘密を理由に、匿名でのみのアクセスは禁止されている。

この不完全性は、行政のビッグ・データの特徴で、研究者たちは、名札や ID ナンバーの欠如を補う何らかの新しい方法を見つけ出す必要がある。

### (3) デジタル情報社会から派生してくる情報

膨大なデジタル情報の流れの部分、小片として、すべての物事がその痕跡、電磁的な足跡、記録を残しているというのは、近代デジタル社会では自明の理である。



米国の国家安全保障局や英国の政府通信本部がテロ活動に関する人や金の動きの証拠、詐欺などの犯罪、マネーロンダリング、不法な為替の移動などの情報を漁っている。

こうした「ダーク使用・関与」のほか、社会科学の研究者や公共政策チームにとっても有用なデジタル情報がある

マイクロブログのツイッターである。

その分析については、『センチメント分析』手法があり、これは、株式市場や金融市場で利用されてきたもので、潮目の変化が明らかになる前に、ターニングポイントを見つけるというものである。

これは、市場のアクターにとって大変に貴重な情報であり、同様に情報機関がテロリストのツイッターの増加から安全を脅かす兆候を事前に察知することも価値がある。

安全保障の観点では、例えば、2011 年 8 月マンチェスター市警は、フェイスブックで「暴徒と化しうる」チャットをモニターし、その暴徒化の準備がととのった「熟したイチゴ状態（ブラックベリー）」にあったので、彼らの使っているネットワークを通じて、その企てをくじく広報を流し、鎮静化した。

この予防的な手法は、こうした予知能力がなかったために力で抑え込まざるを得なかったロンドン首都警察のやり方よりもすぐれている。

関連する行動様式や顕著なアイデアや言葉を求めてマス（情報の塊り）を掘り下げることは、今や中心点を維持するための多くの政府の努力の基本的な局面である。

社会情報ネットワークの中心にとどまるために、政府の官僚達（そして政策作成者を支援する社会科学研究者達）は、ビッグ・データの進化する専門家でなければならない。

#### 4 中心に位置する（立ち位置）

政府が保有する行政情報はもとよりデジタル情報社会から派生する情報の世界でもその中心にとどまるために、官僚や政策作成を支援する研究者

はみな進化する専門家でなければならない。

デジタル情報社会の派生物は、テキストに閉じ込められる（その範囲にとどまる）ものではなく、増加し精緻化していくシステムなので、電話や他のツールによるオーディオファイルの膨大な記録や CCTV システムや他のシステムによるビデオやイメージの膨大な記録を可能にしている。

例えば、

- ・ 英国のナンバープレート自動認識システム
- ・ 大変に安い（今ではほぼ無料）経費で、関心のある対象についてリアルタイムでスキャン（検索）できるリサーチシステム
- ・ 米国の CCTV カメラを通じて犯罪者の顔認証ソフトウェアを使うプログラム

又は（リアルタイムではないが）比較的即座に回想できるシステム

このような多くの進化によって、政府機関や社会科学研究者達はいくつかの局面でむしろ行政情報に似た形でテキストや他のデジタル情報を入手することができるようになった。

なかには、匿名化された情報や権限のある登録を欠いたものもある。

しかしながら、一方、解読されていないとしても、潜在的に大量の有用なテキスト、イメージ、サウンド情報を含んでいることもある。

もっとも、こうした可能性が政府の官僚の伝統的なウェブモデルに如何なる影響を与えるかについて、我々は検討作業の入り口にいる。

すでに、オーストラリアの税務当局は、個人の税務記録の申請について承認又は拒否についての音声認識を採用している。併せて、税の虚偽申請を検出する音声分析ソフトウェアも採用している。

将来、進んだ官僚機構は、ロスのない方法でビデオやオーディオを上手くデジタル処理して記録し、保有するようになるであろう。

## 5 社会科学手法とビッグ・データの分析

ビッグ・データの出現によって、重要な方面で社会科学について大きな変化が生じている。

ビッグ・データのセットで、従来の標本抽出調査の課題が解消され、オンラインによる無作為抽出調査（RCTs：Randomized Control Trials）も安い経費でリアルタイムで行えるようになり、政府機関や企業からの利用が増えるようになった。

例えば、英国では罰金の迅速な支払いへの応用で、督促経費などを考慮すると、政府にとっては経費節減などメリットが大きいシステムとなっている。

## 第 6 章 市民社会科学の活用

### 1 沿革

市民社会科学には、長い歴史があって、19 世紀のビクトリア朝の自然科学や医学に幅広い造詣があった素人紳士科学者が有名である。

彼らのエンブレムとなる活動に、指定された週間に英国、米国の多くの民衆が庭にやってくる鳥の種類を記録する調査研究がある。

また、マンチェスターでは自然界にフィボナッチ数列が存するかどうかを検証するため、ヒマワリの種を数える「ターニング（人名）ひまわり」プロジェクトが市民の手によって行われている。

これには、7 か国から約 12 千人の市民が参加し、ひまわりの種を数え、データとしてアップロードしている。

### 2 メリット

これらの例から市民科学の基本的な性質（メリット）が分かる、すなわち、一定の基準に基づく膨大な量のデータを容易に集め、分析できるということである。

この作業は、もしそれ以外の方法でやろうとすると、複雑で労働集約的で膨大な費用のかかるものとならざるを得ないのである。

### 3 もう1つのメリット

市民社会科学は、政治イデオロギー、既得権益、民衆の知恵、先例などと競合関係に立つ。他の手法では「到着しにくい」、「調査しにくい」、「聞きにくい」話題に適している。

また、環境に負荷を与えている強力な既得権益や政策作成に対するロビー活動にためにも、市民社会科学は使われてきた。

〈参考〉市民社会科学が政策に貢献した例 台湾のマスク地図アプリ

オードリー・タン台湾デジタル担当相は「台南市に住む一般技術者がマスクを売っている場所を探す人々を助けるために考案したアプリがきっかけでした。政府はすぐに6千店以上の薬局と調整。30秒ごとの在庫状況のデータが市民に伝わるようになりました。」と述べている。

## 第7章 審議会政治の分析'Deliberative policy analysis

### 1 審議会政治の役割

審議会政治の分析は、公共政策の過程によくある不同意の中にあっても一定の意思疎通ができるというところに良さがある。

それでは、政治プロセスにおいて、審議会はどのような役割を演じるべきか。

- ① 政策選考の相対的なメリット分析への限定的な参入の一つ
- ② 関連するアクターや利害間の衝突を解決するための手法の一つ
- ③ 公衆への相談の一形態
- ④ 政治プロセスに投入する価値のあるユニークな資源の一つ
- ⑤ ガバナンスの全システムに対する包括的なチェックの一つ

### 2 審議会政治の意義

審議会政治の分析は、政治分析における「議論による手法」の1つとして位置付けられる。

この手法は、公共政策作成を基本的に意思疎通の実行の問題として取り

扱う。(それは、制度化された打算、利益の調整・修正などとは対極に位置するものである。)

審議会政治の分析は、意思疎通の実行の評価を適用する独特の標準セットを有している。

もっとも、それだけが唯一の標準セットという訳ではない。

この手の分析は、審議会民主政治の深化した業績を引用することができる。

審議会民主政治は、ガバナンスを市民と政策作成者を巻き込んだ効果的、包括的、変化可能な意思疎通の観点から見る。

核となる概念は、集合的な意思決定の正統性は、審議会のある決定に従い、影響を受け、さらにその決定に連鎖する審議に彼等（あるいは彼等の代理人）が参加する権利、許容、機会があるということによっている。

では、審議会とは何か？

審議会民主政治の原点は、合意の追及のために、理由を提供することを強調する思想の哲学の一派に何かしら負っている

しかしながら、この分野は長い時間をかけて、その原点を超えて、修辞、ストーリー語り、ユーモアのような意思疎通の形を歓迎するようになっていく。

しかしながら、こうした形態が歓迎されるかは条件によっている。

審議会は、脅迫、操作（ごまかし）、強制、命令を含むことはできない。

審議会と説明されるものである限り、いかなる意思疎通も威圧的でないものに違いない。さらに、それは熟考を導くことができるものでなければならない。

重要な点であるが、熟考は効果的なヒヤリングを必要とする。それで、審議会は単に語るだけのものではないのである。

審議会の参加者は、すべて次の2つの事を行うように努めなければならない。

第1は、自己の利益あるいは部分的な利益をより広い一般的な価値に転換することである。時には、これは易しい。(例えば、気候変動の交渉の場

で、小さな島国の代表が、公正の問題として、海面上昇やより凶暴な嵐の結果として彼等の国が破壊されないように資源について議論する)

時には、個人的な資源の獲得を求める参加者が、そのことが如何により広範な利益(例えば、経済成長や幅広い所得の安定)をもたらすと議論しなければならない場合は、より難しい。

第2は、互惠主義と呼ばれるもので、言及するフレームについて(国益であれ、宗教であれ、趣味であれ)シェアしようとししない参加者が受け入れることができるように文字通り意思疎通を図ろうと試みることである。

例えば、堕胎や安楽死のような意見の分かれる問題に関する論議において、スピーカーは彼等の宗教が要求する立ち位置を主張するだけではならず、むしろ、スピーカーは何故それが問題なのかを正確に説明し続けなければならない。そして、そうすることによってその問題の宗教上の立場を共有しようとししない人々にも、より深い理解を持ってもらうように努めなければならない。

昔、審議会の民主主義者の中には、集合的な意思決定のプロセスで合意に至るだろうという熱い思いに捉われている者もいた。

しかしながら、合意(通常は認識されていないのだけれど、それ自体いくつもの異なる意味がある)に至るだろうと言う熱い思いは、多くの場合、審議会の民主主義者から見捨てられている。

代わりに、審議会の使命は、不同意を明確にし、お互いに共有できない立場を相互に認識することであるとみなされるようになってきた。

それで、審議会は、投票を含む集合的な合意にいたるための多くの他の手続きと共存しうる。

審議会の合意は、全ての参加者が同意する妥協的な合意という結論にいたるが、その合意は、優先順位に基づくより強い意味での合意ではないという意味合いにおける合意である。

妥協的な合意は、実際に、審議会に関連する個々人やアクターの誰の第一優先順位も具体化したものでないのかもしれない。

審議会が民主的と言われるためには、集合的な意思決定によって影響を受ける人々が含まれていなければならない、公式に含まれる人々が効果的な意見を持っており、その声が聞き届けられるというより微妙な感覚が含まれていなければならない。

審議会は、また、関連する集合的な意思決定の内容に影響をあたえるという点において結果として生じる責任を持つべきである。

審議会の民主制は、権力の行使を怠るものではない。しかし権力の行使が合法的であるときに決定には厳格なテストが課せられる。

それでは、どういう場合に審議会が求められるのであろうか。立法・司法・行政の各過程、ガバナンスのネットワーク、市民社会の非公式な過程、デザインされたフォーラムのような政府の現存する制度を含む可能性がある。

こうした展開の多くはそれら自身の工夫に委ねられた場合に、特に審議会に与えられるものではないが、審議会政治の分析の支持者は、審議会の良さが具体化されるようになった時により良くなるであろうフォーラムの採用や工夫に持続的な注目を払うように没頭していくであろう。

展開されうる様々な形のフォーラムに注意を払う必要がある。

特に、ガバナンスの大きなシステムの中でフォーラムがどのような役割を果たしていくべきであるかを注視することが重要である。

というのも、このシステムの観点へ注意を払わないと分析が袋小路に入り込んで迷ってしまうことがあるからである。

## 第 8 章 EBPM のより良き活用のために

政策の良し悪しが、国民生活に直接的に大きな影響を与える時代となった。

各国政府の政策の良し悪しで、新型コロナウイルスの感染者数、死者数などの多寡や外出自粛、ロックダウンなどに伴う経済社会への影響などに顕著な差異が生じている状況を見れば一目瞭然と思われる。

また、世界各地で頻発している豪雨、暴風、地震などの自然災害に対する予防、減災、復旧、復興などの政策の差異も国民生活に大きな影響を及ぼしている。

特に、わが国の場合は、平成以降の政策の拙劣さのために、デジタル社会への移行、教育——など多くの分野でアジア諸国の後塵を拝するようになり、負のスパイラルが始まっている。

さらに、人口減少社会、超高齢社会、GDP の 2.4 倍という膨大な債務残高——など政策作成の制約となる負の要件は目白押しとなっている。

そんな時代の政策作成の有力な手法の一つが EBPM で、そのメリットを享受するには

測定可能な仮説の構築

試行対象を予断なく無作為に抽出

不都合な事例も隠さずに検証

失敗からも教訓を得てフィードバック

が欠かせないが、わが国の政治家や行政官は中途半端に小賢しすぎて、実直でないため、かえって EBPM をメリットを活用できない恐れがある。

最近、国土交通省が基幹統計の 1 つである「建設工事受注動態統計」のデータを無断書き換えし実態より過大計上していたことが明らかとなった。

この無断書き換えは、8 年前からで受注実績を二重計上するなどの手法で行われていた。

2020 年度の総額は 79 兆円余で GDP (525 兆円余) の算出に使われ、月例経済報告や中小企業支援の基礎資料にもなっていた。GDP の 15% を占める数値が意識的に水増しされていたとなると、経済政策の基礎が流動化し、政府の経済政策すべてが砂上の楼閣となってしまう。これは、由々しき問題で EBPM を論ずる以前の問題となる。

こんな偽りのデータに基づく不適切な政策を続けていれば、わが国の前途は累卵の危うきにあると言える。

逆に、もしアジアの発展途上国が、データを実直に集め、それに基づく



EBPM を行い、良い政策を続けていけば、いつかわが国は、そうした国々のはるか後に置いて行かれるのではないかと思われる。

これは荒唐無稽な話ではなく、わが国の行政機構で過ごし、アセアン諸国の政治家や行政官の実態も垣間見た筆者には、背筋の寒くなる程に現実味のある話である。

それが単なる杞憂で終わるように強く願っている。

#### 【参考文献】

“Evidence-based policy making in the social sciences Method that matter” Edited by  
Gerry Stoker and Mark Evans

“EVIDENCE-BASED POLICY A PRACTICAL GUIDE TO DOING IT BETTER”  
NANCY CARTWRIGHT JEREMY HARDIE