

政策形成、EBPM、そして海上保安庁

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2023-03-17 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 鮫島, 拓也, SAMESHIMA, Takuya メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.15053/0000000037

Copyright © JAPAN COAST GUARD ACADEMY
2021

【研究ノート】

政策形成、EBPM、そして海上保安庁

Promotion of Evidence Based Policy Making in Japan Coast
Guard

鮫島 拓也

Takuya SAMESHIMA

【目次】

- 1 はじめに
- 2 政策形成の全体像
- 3 政策立案段階におけるアプローチの展開
- 4 EBPM と海上保安庁
- 5 おわりに

1 はじめに

内閣府を筆頭に行政機関において EBPM(Evidence Based Policy Making)の推進が声高に叫ばれている。昨今の科学技術の飛躍的な発展に伴って、データの収集が容易となり、さらには世間の認知や関心も相高まり、政策形成の根底にはエビデンスが必要であるという認識が定着しつつある。EBPM の源流は主として英米にあり、日本においてもその潮流に追従する形で政策形成過程の見直しに力を入れている。

本稿では、この「EBPM (Evidence Based Policy Making) : 証拠に基づく政策立案」というトピックに着目し論考を進めていく。GAF Aをはじめとした一部の民間企業においては、「エビデンス」に基づいた意思決定がすでに実装されており十分な成果を挙げている。その意思決定手法を政策形成過程においても活用しようとする動きがまさに EBPM であり、政策形成過程に大きな変革が訪れようとしている。不幸にも新型コロナウイルス

感染拡大に伴い生活様式が様変わりしているが、一方でデジタル化への移行スピードも大きく押し上げており、個人の行動がデータに変換される環境が整備され始めている。このような現状において、EBPMの重要性はさらに認識されるであろう。海上保安庁はもちろん、政府においても十分な実績のないEBPMの推進に向け、組織としてどのような舵取りをするのかという視点がまさに今必要とされている。その一取り組みとして、本稿では政策形成に関する知識の整理を行い、政策形成過程において新たに組み込まれるEBPMの位置付けを確認する。そして、EBPM推進に向けた現状における課題を提示し、今後の研究または議論の発展の礎とすることを目的とする。

本稿の以下の構成を次で示す。第2章では、政策形成過程について概観する。政策形成における「段階モデル」という枠組みを利用し、政策形成に関する理論や知識の確認を行う。第3章では、主に政策立案段階におけるアプローチについて歴史的変遷を踏まえた整理を行う。第4章では、EBPMの基本的な知識について整理し、第2章、3章で確認した政策形成過程におけるEBPMの位置付けを検討し、海上保安庁におけるEBPMを踏まえた政策形成について今後の課題を提示する。そして第5章で本稿のまとめを行う。

2 政策形成の全体像

最良の政策はどのように作ればいいのか、この命題に対し、長年に渡り研究が行われているところではあるが、合意の取れた答えにたどり着いていない。社会問題の解決策として創出される「政策」が学問としてどのように捉えられているか本章で再確認する。

2.1 政策問題の性質と構造

政策の定義については、研究者によって様々な捉え方がなされている。共通していることは問題解決のための「方針」と「手段」と広義に捉えている点である。政策を学問する公共政策学においては、政策が取り扱う「政策問題」の性質と構造からその概念を捉えている側面がある。

秋吉ほか(2010, pp.5-6)によると、「政策問題」には、全体性、相反性、主観性、動態性という4つの性質があるとされている。

1つ目の全体性とは、政策問題は他の政策問題と関連していることが多く、その相互作用に着目しながら全体的な検討を必要とする性質のことをいう。

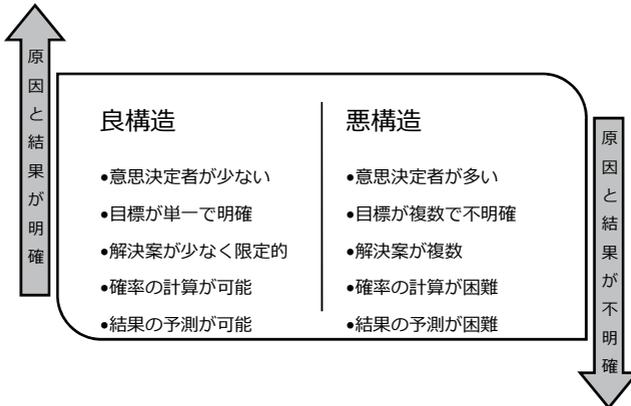
2つ目の相反性とは、全体性と類似している性質ではあるが、1つの政策問題の解決が、他方の政策問題を悪化させる性質のことをいう。

3つ目の主観性とは、政策問題の捉え方について、それに関わるアクターの立場ごとに解釈が異なるという性質である。

そして4つ目の動態性とは、政策問題は恒常的に同じ形をしているのではなく、時間の経過や社会の変化によって形を変える性質のことを意味する。

以上、4つの性質を持つとされている政策問題であるが、併せて、取り扱いが難しい構造も持ち合わせている(秋吉ほか, 2010, p.7)。それが、悪構造(ill-structured)である。

合意(コンセンサス)が取れる



合意(コンセンサス)がとれない

図1 悪構造と良構造の対比、秋吉ほか(2010)より筆者加筆

この悪構造 (ill-structured) とは、一般的に合意形成が難しいとされており、「意思決定者が多数」、「目標が不明確」、「代替案が無数に存在」、「不確定要素が多い」、「予測が困難」といった特徴を併せ持つ構造のことをいう (図 1 参照)。政策問題の多くは、この悪構造を持つとされ、試験問題やクイズのような良構造を持つ問題と対比される形で捉えられている。

この政策問題が有している性質と構造は、第 3 種の過誤を誘発する危険性があると指摘されている (秋吉ほか, 2010)。統計学における仮説検定には、設定した仮説 (帰無仮説) が正しいにもかかわらず、その仮説を正しくない判定 (棄却) する「第 1 種の過誤」と、設定した仮説 (帰無仮説) が正しくないにもかかわらず、正しいと判定 (採択) する「第 2 種の過誤」という 2 つの「誤り (過誤)」が存在する。これら統計学上の過誤に対して、3 つ目の「誤り (過誤)」も存在する。この 3 つ目の「誤り (過誤)」は、Mosteller (1948) が概念化したものであり、“the error of correctly rejecting the null hypothesis for the wrong reason.” (Mosteller, 1948, p. 61) というものである。この概念に対して定義を与えたのが Kimball (1957) である。Kimball (1957) は、Mosteller (1948) の概念に対し “the error committed by giving the right answer to the wrong problem” (Kimball, 1957, p.134) という解釈を与え、これを、“error of the third kind in statistical consulting” (Kimball, 1957, p.134) = 「第 3 種の過誤」と定義づけている。

この第 3 種の過誤は、「問題のある状況から実体的問題への概念化および実体的問題から形式的問題への定式化 (宮川, 1996, p.211)」する段階で発生するとされている。問題を公共政策の扱う政策問題に置き換えると、前述の政策問題の持つ性質と構造から、よりこの第 3 種の過誤を誘発してしまうのである (秋吉ほか, 2010)。

2.2 政策形成過程の捉え方：段階モデル (Stages Model)

政策問題の性質、構造からその解決策である「政策」も複雑な形にならざるを得ない。また政治的対立や様々なアクターの利害が絡み合うこともあり、「政策」を形成するという事は容易ではない。また、仮に「政策」

が形成されたとしても前述の「第3種の過誤」が存在しており、問題に対して最良の解決策とはならないことが往々にしてある。この「政策」の難解性に対して、公共政策学では、「政策」を形成する上で有用なフレームワークである「段階モデル (Stages Model)」を提示している。段階モデルは、問題から解決案の策定までを、単一の直線的な関係で捉えるのではなく、政策形成プロセスを異なる段階に分けてより体系的な分析を行うことを目的としているもので、これにより公共政策についてより幅広い視点を持つことができる。とされている。「政策」がうまく機能しない、あるいは「政策」が理想とする設計内容にならないといった場合に、段階ごとに問題点あるいは障壁の存在を把握し修正することができ、政策を考える上での基本モデルとなっている。段階モデルは概ね、アジェンダ設定、政策立案、政策決定、政策実施、政策評価の5つの段階があるとされている (Ozgun and Kulaç, 2017)。

段階モデルの最初の階層である「アジェンダ設定」では、問題がどのように発生し、その問題がどのように政府の取り組むべきアジェンダ(議題)になるのかといった事項が扱われる (Ozgun and Kulaç, 2017)。つまり、問題はどのように発見され定義されるのかがここでの議論的となる。さらに、問題がアジェンダとして変換されるプロセスは、政策立案者や世論の関心といった外的要因が大きく影響する。したがって、アジェンダになりそうな問題が多数存在している場合であっても、政府や政策形成に関与するアクターによってアジェンダとして取り上げられるのは、そのうちの一部にすぎないのである。一般的に政策問題の重要性、緊急性の度合いが高いと判断された場合、優先的にアジェンダとして設定されている。

「政策立案」の段階では、アジェンダとして設定された政策問題に対処するために、政策案が策定される。この段階においては、問題に対応するためにさまざまな政策分析が実施または利用される。政策分析は政府、官僚、政党、利害関係者、シンクタンク、メディアなど多くのアクターによりそれぞれの観点から実施されている。段階モデルにおいて、最も重要あつかい議論が分かれる段階である。この点に関しては、第3章で後述する。

「政策決定」の段階は、生成された複数の政策案の中から、最も望まし

いものを「政策」として決定する段階である。この段階において重要視されるのは我が国の政治形態の根幹をなす「民主主義」である。政策決定に関与するアクターが、社会に広く浸透している思想から独立して政策決定を判断することは民主主義の精神に反することになる。決定された政策が問題に対して有効な解決策となり得る場合でも、市民のイデオロギーとのバランスを見極め慎重に決定していくことが求められるのである。

「政策実施」の段階は、政策が実際の行動に変換される段階である。政策が望む目標の達成は、効果的な実施に大きく依存している。政策が首尾一貫して効率的に実施されなければ、十分に設計された政策であっても目標に到達することは不可能である。この段階において、重要な役割を担っているのがストリートレベル官僚と呼ばれる実務家である。Lipsky(2010[1980])は、市民と直接対話し、裁量権を行使できる第一線公務員をストリートレベル官僚と定義しており、教師、警察官、裁判官、福祉関係者、保健師、ソーシャルワーカー、公選弁護人などがこれに含まれるとしている。政策の実施にあたっては、問題の直近に存在しており、その場で実態を観察することができなおかつ裁量権を持っているストリートレベル官僚の知識、決定、行動が政策実施のアウトプットに大きく影響するのである。

「政策評価」の段階では、実施された政策の結果が提示され、評価されることになる。具体的には、業績、費用対効果、生産性といった指標を用いて政策やプログラムが定められた目標や目的に到達しているかの検証がなされる。また政府機関やシンクタンク、民間企業が集計した統計調査やアンケート調査の結果が評価指標として利用されることもある。入手できるあらゆる情報を用いて、政策が社会に与えた影響が特定され、期待された効果を得られた場合、政策はこの段階で終結する。しかしながら、期待された効果を得られない、または評価が曖昧で効果が正しく測定できていない場合はこの段階から先頭の「アジェンダ設定」にフィードバックが与えられる。このように政策形成は、段階モデルを循環してその有効性を高めていると捉えられている。

3 政策立案段階におけるアプローチの展開

EBPM（証拠に基づく政策立案）は、段階モデル（Stages Model）の中の「政策立案」段階における新たなアプローチの一つであるとされる。EBPMの実践においては、従来の政策立案で試みられているアプローチとどのように差別化されるのか確認しておく必要がある。そこで以下では、「政策立案」の段階に着目し、政策立案に際しどのようなアプローチが展開されてきたのかという歴史的変遷を踏まえた整理を行う。特に政策立案に際し伝統的にとられてきた2つのアプローチについて確認する。

3.1 合理主義的アプローチ

政策立案の出発点となるのは一つの問いに集約する。それが “What Should We Do” である。政策立案の段階における基本姿勢は、この問の答えを導き出すことにあり、その導出方法の一つに合理主義的アプローチがある（Kevin and Christopher, 2018）。合理主義的アプローチは、個人の価値観を排除した合理的観点から意思決定を行うことであり、意思決定を行う際のアプローチとして伝統的に試みられている。

18世紀に活躍したベンジャミン・フランクリンは、意思決定に悩む友人に当てた手紙の中に「分別もしくは熟慮の代数（moral or prudential algebra）」という手法を記した。以下、長瀬（2008）を参考にその内容を記述する。

1枚の紙を半分に分け、一方には決断や行動のメリットを、もう一方にはデメリットを記載する。その理由を書き出し、一通り出尽くしたらメリットとデメリットに重み付けする。

両側に1つずつ同じ重要度の要因があれば、その2つを消去。また、もしメリットの2つの要因がデメリットの1つの要因を合わせたのと同じ重さだった場合は、3つとも消去。デメリットの2つの要因が、メリットの3つの要因と等しいと判断した場合は、5つとも消去する。

これを繰り返していき、最後にどちらの側の要因が残ったかに従って、バランスを見極める。

その後も、意思決定における合理的手法の追求が盛んに試みられ、OR(Operations Research)や費用便益分析、システム分析など主に軍事戦略策定上の合理的な意思決定手法が開発された。この「分別もしくは熟慮の代数 (moral or prudential algebra)」は、意思決定における合理主義的アプローチの基本的な概念である費用対効果を簡潔に表している (Lorraine and Fernanda, 2021)。また、費用便益分析の初期の形は「分別もしくは熟慮の代数 (moral or prudential algebra)」の考え方が用いられており (Lorraine and Fernanda, 2021)、合理主義的アプローチの原型ともいえる。

合理主義的アプローチは今日の政策形成にも引き継がれ、政策分析の中核を担っている。その代表的な手法が、厚生経済学の基本原理である「パレート効率性」を用いた政策案の評価手法である。「厚生経済学はミクロ経済学を基礎に生まれてきたものであり (宮川, 1996, p.97)」、人間を「自己の利益ないし効用を最大化しようとする手段合理的個人 (宮川, 1996, p.97)」であると捉えて、財や資源の効率的な配分の追求を目的としている。

この「個人」が、完全な情報を持った状態で完全競争的な市場で合理的に行動することにより、社会における個人全体の満足度(以下、「社会福祉」とする)が最大化されるとしている。つまり、個人の利益ないし効用が計測可能な場合には、個人の利益ないし効用を足し合わせたものが社会福祉であると捉えているのである。しかしながら、個人の利益ないし効用は、個人の主観的価値観に支えられており、効用の受け止め方が個人間で異なっているのが一般的である。新古典派ミクロ経済学では、個人間の効用の比較可能性を否定し、新たな社会福祉の評価基準として「パレート効率性」という概念を提示した。「パレート効率性」は、「誰の効用を下げることなく、少なくとも一人の効用をあげることがもはやできない (神取, 2018, p.221)」資源配分のことをいう。政策立案段階で捉えると「ある政策代替案が他のいかなる個人の厚生をも減少させることなしにいずれかの個人の厚生を増大させることができない (宮川, 1996, p.99)」状態がいわゆる「パレート最適」であり、これにより「ある政策代替案」が効率的な資源配分

を実現していると評価できるのである。完全競争市場における市場均衡は常にこのパレート効率性が維持されている。逆に捉えると、完全競争市場における市場均衡がうまく機能しないケース(「市場の失敗」)においては、「パレート効率性」は維持されないのである (Kevin and Christopher, 2018)。公共財もこのケースの一つである。公共財は、「消費の非競合性」と「消費の非排他性」という2つの性質を持ち合わせており、価値が付きづらく、競合が発生しないため公共財を取引する市場を形成することは難しいとされている(神取, 2018)。こういった場合に、政府が市場に介入し、「市場の失敗」を修正する必要があるわけである。

しかしながら、この政府による調整は多くの場合、異なる「勝者(利益を得る人)」と「敗者(損失を被る人)」を生み出してしまう(神取, 2018)。つまり政策領域において、社会福祉を「パレート効率性」の枠組みで評価することが適当であるとは言い難いのである。

そこで「パレート効率性」にかわる社会福祉の評価の枠組みとして用いられているのが「カルドア=ヒックスの補償原理(Kaldor-Hicks principle)」である (Kevin and Christopher, 2018)。これは、ある政策案によって損失を被る個人がいても、この政策案によって利益を得る個人がおり、利益の増加分によって損失の減少分を補償でき、さらに全体としての福祉が増大するならば、その政策案は効率的であるという原理である(宮川, 1996)。ただし、実際に補償がされるわけではなく、補償がなされないのが普通であるため、その意味では費用対効果の潜在的な評価とも捉えることができる(宮川, 1996)。この考え方は基本的に「分別もしくは熟慮の代数」と同じであり、この延長線上に行政において数多く実施されている「費用便益分析」がある。

3.2 ポスト実証主義的アプローチ

前述のような合理主義的アプローチに基づく意思決定は、特に第二次世界大戦期における軍事戦略策定に積極的に活用され、その効果が認められたため、その後すぐに大規模な社会プロジェクトに転用された。

特に米国においては、1960年代のジョンソン政権時に「偉大なる社会」

が構想され、合理主義的アプローチに基づく政策の実施により黒人差別、貧困問題などの解消が期待された。しかし、多額の費用や人材が投入されたにも関わらず、期待された成果をあげることができなかった。その他の国においても合理主義的アプローチの追求による失敗事例が相次いだ。失敗の大きな原因としては、合理主義的アプローチが価値観を取り扱わなかったことにある（宮川、1996）。政策問題が、複雑な性質や構造をしていることは前述したが、その性質や構造の根本を探ると、個人の価値観の相違に基因していることがうかがえる。つまり、「政策問題」を与えたのは社会であり、社会を構成するのは価値観を持ったヒトであるため、価値観を排除して「政策問題」を語ることはできないのである。したがって、「パレート効率性」のような一種のイデオロギーを信仰することは、多様な価値観が存在する社会において馴染むものではなく、ましてや民主主義を採用している社会には受け入れ難いのである。その失敗の結果として、規範的価値を主に扱うポスト実証主義的アプローチが台頭してきたのである。

このポスト実証主義的アプローチは、批判理論的、解釈論的アプローチの2つの観点によって支えられている。

「批判理論」は、1970年代に合理主義志向の政策形成に相対する理論として台頭し始めた。もとは、1920年代に発足したフランクフルト学派から派生した哲学的志向であり、合理主義的アプローチの追求が引き起こす「民主主義」の置き去りを真っ向から否定し、それとは逆に市民を中心に据えた「民主主義」を強調しているのである。「批判理論」の構築に大きく貢献した Habermas (1968) は、合理主義と「価値」の乖離に対してコミュニケーションによる回復を志向した。社会における歪みのないコミュニケーションの実現により、「合理主義」と「価値」が融合した理想的な合意形成が可能になるとしている。そして、合意形成を阻むコミュニケーションの歪みとして、コミュニケーション形式の非対称性を挙げている。つまり、「コミュニケーションの当事者の一部が他の当事者に対して権力を持つ場合（宮川、1996, p.348）」に歪みが生じるため、「支配から自由な、制限されない討議と、批判的自己反省のプロセス（宮川、1996, p.348）」によって、この歪みを解放（emancipation）する必要があると指摘している。

1980年代に入ると、同じく「合理主義」への批判から、解釈論的アプローチも台頭してくる。解釈論的アプローチは、「人間の行為について科学的観察者によって外部から付与される定義ないし特性化を求めるのではなく、行為者自身の視点からの行為の正確な意味を理解（宮川, 1996, p.335）」しようとするものである。つまり、「合理主義」が「行為」を客観的視点から説明し、あるいは予測するのに対し、解釈論では「行為」を行為者の主観的視点に立ち理解することを重要視している。解釈論においては、「行為」には常に行為者の意図が内在しているため、観察による「行為」の記述だけでは不十分であり、行為者の意図にまで目を向けなければならないとしている。「明示的な行動」に関心を持つだけでなく、「それを超えてその背後にあるものの考察にまで進むこと（宮川, 1996, p.338）」により、合理主義的アプローチによりはじき出された客観的事実と「価値」のそれぞれが社会に果たす役割を明らかにしているのである。この解釈論の実践にあつては、やはりコミュニケーションが強調されている。

ポスト実証主義として類型化されるこのほかのアプローチについても、「価値の相互理解」という基本姿勢は等しく、「熟慮 (deliberative)、政策言説 (policy discourse)、論争 (学) (argumentation)、解釈学的 (interpretative)、語り (narrative)、などの概念・用語 (松田, 2016, p.44)」が用いられており、主にコミュニケーションによる合意形成が目指されている。1990年代にかけて、この「議論的転回 (argumentative turn)」が盛んに検討され、「ポスト実証主義」が政策形成における新たなパラダイムとして認識されていったのである (松田, 2016)。その過程において「熟議民主主義 (deliberative democracy)」という新たな民主主義論も生み出され、そこから派生した参加型政策分析 (Participatory Policy Analysis; PPA) という実践的手法も考案された。「参加型政策分析」については、日本の中央省庁においても審議会制度やパブリック・コメントという形で組み込まれており、政策形成における市民参加の重要性が認識されつつある。

以上のように我々は2つの観点の狭間で“*What Should We Do*”という問いに対して最適な解を導き出していかなければならないのである。ここ

に新たなアプローチとして組み込まれたのが「EBPM (Evidence Based Policy Making)」である。

4 EBPM と海上保安庁

政策形成過程において、新たな動きとして注目されているのが「EBPM (Evidence Based Policy Making): 証拠に基づく政策立案 (内閣府, 2021)」である。

この定義については「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うえて、合理的根拠 (エビデンス) に基づくものとする (内閣府, 2021)」とし、「勘や経験、思い込み」に依存した政策立案からの脱却を目指している。EBPM は定義からもみて取れるように、前述のアプローチの枠組みでいうと合理主義的アプローチに類型化され、価値観の介在を否定する立場に立脚している。

この EBPM が求められる背景には、「これまでの我が国の政策決定においては、局所的な事例や体験 (エピソード) が重視されてきたきらいがある (総務省, 2018, p.2)」という見方や「過去の「慣行」で行われてきた政策は、本来の政策目標達成のため実効性に欠けるものが多い (総務省, 2018, p.2)」という指摘がある。つまり、これを政策立案段階における歴史的変遷に照らすと、合理的主義的アプローチへの偏りによる失敗から、価値を重視するポスト実証主義的アプローチが派生したわけであるが、今度は逆にポスト実証主義的アプローチへの偏りが大きくなり、合理主義的アプローチが置き去りにになっている現状が見え始めたと捉えることができる。もしくは、社会構造がますます複雑化し、また変化の速度も速い現代において、前述の 2 つのアプローチのバランスを見極めながら政策立案を行っては、対応が後手にまわり、政策問題の解決にうまく機能しないため、合理主義的アプローチへの回帰が志向されていると捉えることもできる。

いずれにせよ、現代社会が求めているのは合理的観点からの政策立案であり、EBPM の隆盛もその一つの現れであるといえよう。こういった社会の要請に応えるべく、行政機関である海上保安庁においても、EBPM の実践を検討していかなければならない。以下では、EBPM の核となる

Evidence（エビデンス、証拠）とは何を指すのか、そしてこの Evidence（エビデンス、証拠）をどのように導出するのかについて確認し、海上保安庁での実践に向けた課題を提示する。

4.1 エビデンスの捉え方

EBPM の中核にある「Evidence（エビデンス、証拠）」については見解が分かれているが、「狭義のエビデンス」と「広義のエビデンス」に分けて考えるべきであろう。

EBPM の根底にある学問知識は、主に経済学、統計学、計量経済学であり、EBPM でいう「Evidence（エビデンス）」は「狭義のエビデンス」であるという見方が強い。「狭義のエビデンス」は、「政策効果把握のためのエビデンス（家子ほか, 2016, p.1）」であり、インプットとしての政策がアウトプット（結果）やアウトカム（最終的な成果）にどの程度影響を与えるかという因果関係を重要視している（家子ほか, 2016）。ただし、この因果関係をデータから客観的に見極めることは非常に困難であるとされる（伊藤, 2017）。そこで主に研究者（経済学者）が求める「狭義のエビデンス」においては、因果関係がどのような手順や手法によって立証されたかを、最も信頼性の高い手法から順に階層化して「厳格さ（Rigorousness）」に応じた分類を行なっている（家子ほか, 2016）。

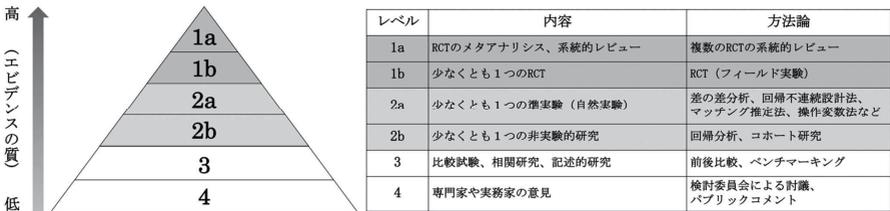


図 2 エビデンスの階層的評価、家子ほか(2016) より筆者作成

因果関係の立証には、因果効果（介入効果）の存在を確認する必要がある。この因果効果は、実際に起こった事実における結果と、実際には起こらなかった事実における結果（反実仮想的事実; counterfactual potential

outcome) を比較することで計測することができる (伊藤, 2017)。しかしながら、後者は、現実には計測できない潜在的な存在でしかない (伊藤, 2017)。これはつまり、因果効果の存在を確認しうる手段がないことを意味しており「因果推論の根本問題」として認識されている。

この「因果推論の根本問題」に対して、現在の社会科学においては、数学・統計学的手法を用いた反実仮想を作り出し、その結果をもっともらしい値で代用することで因果効果の測定を試みている (中室・津川, 2017)。その手法が図 2 にまとめられており、最も「厳格さ (Rigorousness)」があるとされている手法、RCT (Randomized Controlled Trial; ランダム化比較試験) を頂点としたヒエラルキーによる分類がなされている (家子ほか, 2016)。RCT は、政策的介入 (treatment) を受ける処置群と介入を受けない対照群の 2 つの群を作り、2 つの群に対する介入前と介入後の結果の比較を行うことで因果効果を測定する手法である。RCT の重要なポイントは、介入群と対照群の群分けをランダム (確率的) に実施することにある。これにより、処置群と対照群のあらゆる属性・要素を同等にすることができ、その上で、処置群の結果と対照群の結果 (反実仮想的事実; counterfactual potential outcome) の平均の差 (平均介入効果; Average Treatment Effect; ATE) を、政策の因果効果として評価している (竹田, 2020)。

その他の手法 (図 2 の 2a および 2b の階層にある手法) についても基本的な姿勢は同じであり、処置群と比較される対照群の結果 (反実仮想的事実; counterfactual potential outcome) を、数学・統計学の知識を投入して「もっともらしい値」でいかに埋めるかが念頭に置かれている (中室・津川, 2017)。狭義のエビデンスでいうところの EBPM において、理論や仮説の設定は経済学の知識を基礎としている。この点については、従来の合理主義的アプローチの枠組みの中に収まるが、一方で、政策の「効果」も重要視しており、政策立案だけではなく政策評価の段階においても相互に関連するアプローチといえる。

一方で「広義のエビデンス」は、「現状把握のためのエビデンス (家子ほか, 2016, p.1)」であり、単なる事実や指標の集計、質的な情報もこれに含

まれる。事実、政策現場においては、「入手可能な統計を最大限活用し、独自のアンケート調査を実施する（鈴木, 2018, p.2）」等の「広義のエビデンス」を主として合意形成に用いる「エビデンス」として認識している。つまり、主に研究者が理想とする「エビデンス」と、主に実務者が求める「エビデンス」には乖離が生じているのである。この乖離の原因について、第一に、因果関係に関して「厳格さ (Rigorousness)」が評価されている RCT は実験的手法であり、日本においてこのような「社会実験」を行うことは倫理的な障壁が立ち足る。実験の対象や内容によって割合は異なるが、嫌悪を抱く人は常に一定数存在する（横尾, 2019）。それらを見做して実験を行うことは困難であり、これが大規模な実験になるほどよりハードルが高くなる。研究者が求める「狭義のエビデンス」は必要な時にすぐに手に入るかというところではないのである（加藤ほか, 2020）。第二に、新しい政策を実施したい場合、どの地域においても前例がない、あるいは特定の地域が限定的に行っていることが多く、十分なデータを入手することができないことが往々にしてある（鈴木, 2018）。その場合に都合よく「厳格さ (Rigorousness)」が評価された分析結果が存在することは稀で、ほとんどエビデンスがない状態で迅速な意思決定を迫られる。第三に、政策現場においては、様々な制約が存在しているため、研究者が理想とするファーストベストを実現することが困難な場合があり、セカンドベストやサードベストといった妥協の産物に頼らざるを得ないことが多い（鈴木, 2018）。財務部局から受ける予算制約や業界団体といったステークホルダーからの圧力など、まさにポスト実証主義的アプローチで謳われている「熟議」による合意形成が必要となるのである。第2章で確認したように、政策形成過程には「政策決定」の段階があり、そこでは民主主義の実現が志向される。いくら「厳格さ (Rigorousness)」が評価されたエビデンスが根拠の政策案であっても、民意に沿わない場合は排除されてしまうのである。これらの要因により、主に政策現場における「エビデンス」は「広義のエビデンス」として捉えなければ運用できない実情がある。現状、「国際機関などでは“EBPM”ではなく“EIPM” (Evidence-Informed Policy Making : エビデンスを踏まえた政策形成) の呼称がより一般的（加藤ほか, 2020, p.78）」

なものとなっており、「エビデンスがどのように評価されているのか、政策オプションを改善または代替するエビデンスがどの程度あるのか、そして、エビデンスが政策形成の中で運用される際の障害は何か（加藤ほか、2020、p.78）」といった広い観点で「エビデンス」を捉えている。このように位置付ける方が、研究者と政策現場の双方の立場を踏まえた建設的な議論が展開されるだろう。

以上をもとに、政策形成過程における EBPM の位置付けを再考すると、図 3 で表すことができる。EBPM は、まず、政策立案の段階において、良質なエビデンスを入手することに始まる。前述のように、当然研究者が理想とする最良のエビデンスをいつも入手できるとは限らない。したがって、「入手可能な統計を最大限活用し、独自のアンケート調査を実施する（鈴木、2018）」等の広義のエビデンスを積み上げていくことも含めて「良質なエビデンス」を政策形成のラインに引き上げるのである。次にこのエビデンスが利用されるのが、政治的意思決定者がエビデンスを評価する場面である。前述のように、ヒトが社会を形成する以上、「社会で起こる問題」＝「政策問題」はヒトの価値観も取り扱わなければならない。民主主義の原理に基づき、市民の声の代弁者である政治的意思決定者による価値観に照らしたエビデンスの仕分けが行われるのである。そして民意が反映された自らの主張を支持するエビデンスを拾い上げて、政治的コンテキストに乗せていくことになるのである。

さらに、EBPM は政策の「効果」も重要視しており、政策実施後における「エビデンス」の導出も EBPM の実践という観点からは重要な要素となる。実施された政策に「政策評価」がなされ、期待された効果を得られたのか、効果を得られなかった場合はその原因を追求し、そのフィードバックが「アジェンダ設定」与えられ、公共政策の改善を目指していくのである。ただ、「政策評価」において効果を正しく測定するには、政策を実行に移す前段階で、モニタリング手法や手順をあらかじめ定めておく必要があり、また、どういう場合に効果が得られたのか判断できる基準も設定しておく必要がある。その意味で「政策実施」の段階においても EBPM を意識しておく必要がある。

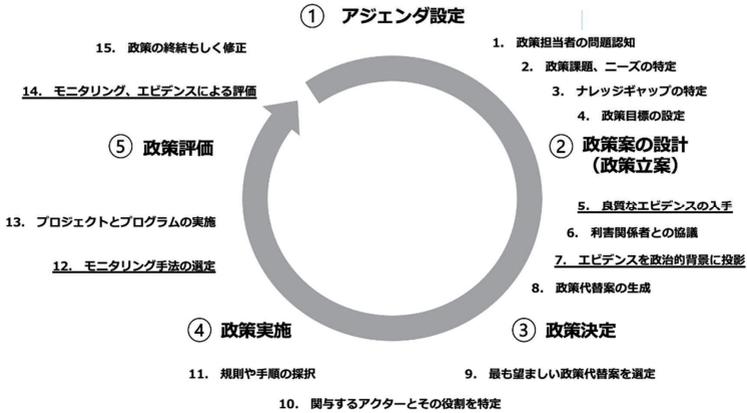


図 3 段階モデルにおける EBPM の位置付け、Lorraine and Fernanda (2021)より筆者加筆

このように、EBPM は「政策立案」段階にのみ集約されるのではなく、エビデンスの導出という観点から「政策実施」、「政策評価」の段階においても EBPM を十分に考慮しなければならない。政策立案段階は、「問題のある状況から実体的問題への概念化および実体的問題から形式的問題への定式化（宮川, 1996, p.211）」する段階でもあり、第 3 種の過誤が発生する危険性もある。EBPM を実践すれば間違いはないというわけではなく、常に政策の「効果」を念頭に置いておく必要があるのだ。

4.2 海上保安庁における EBPM の実践に向けて

以上を踏まえ、海上保安庁における EBPM の実践を検討し、現状の課題を以下で提示する。

前述のように、EBPM は、「政策立案」段階において、良質なエビデンスを入手することに始まる。現状は、広義のエビデンスの利用が多いと理解しているが、社会情勢も投影し研究者が求める狭義のエビデンスも入手して、政策が実際に「効果」があるかを検証していかななくてはならない。しかしながら、いきなり「厳格さ (Rigorousness)」が評価されたエビデン

スが降ってくるわけもなく、その前段階において高度な計量手法に耐えうるデータの整備を行なう必要がある。ゆえに、まず課題の一つ目として、海上保安庁が蓄積している行政情報の再整備を提示する。行政が保有するデータ整備に関する提言については高橋(2020)が参考になる。行政が保有するデータについては「統計法」に基づき2つの分類がなされている。1つが「統計調査」もう1つが「行政記録情報」である。「統計調査」については、「行政機関等が統計の作成を目的として個人又は法人その他の団体に対し事実の報告を求めることにより行う(高橋, 2020, p.6)」ものであり、「行政記録情報」については「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得したデータであって、当該行政機関の職員が組織的に利用するものとして、当該行政機関が保有しているもののうち、行政文書に記録されている(高橋, 2020, p.6)」情報のことを指す。現状、研究者が一般的に利用できるデータは前者の「統計調査」であり、限定的な情報しか利用することができない。海上保安庁においても「海上保安統計年鑑」がこれに該当する。ただし、その目的はあくまで統計指標の作成であってデータ分析を目的として収集されたものではない。対象は各管区や保安部ごとに区分され、犯罪処理件数や海難事故件数などが集計されている。この集計方法では他の統計指標(例えば経済状況や自然状況を表す指標)と組み合わせての分析が困難となる。分析データとして一番扱いやすいのは個票データである。行政記録情報として蓄積されている個票データを、個人が特定されないよう集計しマイクロデータにいかにか落とし込むかを検討していかなければならないと考える。

2つ目の課題として、政策の「効果」を計測できる人材の確保を提示する。EBPMは政策立案だけではなく政策評価の段階においても関係する枠組みとなっている。そのため政策の「効果」を正しく計測するための知識(主に統計学、経済学、計量経済学)が必要になる。このような知識が豊富な民間シンクタンクとの連携も可能性として挙げられるが、予算の制約がある中での運営にも限界がある。そうなると、内部での養成に目が向けられる。行政官であり司法警察職員である海上保安官は、「制度の詳細や運用の実態、関連法規(法律、告示、政令、省令、通知、ガイドライン)(鈴

木, 2018, p.3)」に対する知識が重視される。逆にいうと、統計学、経済学の知識への理解が乏しいのである。また、コンピューターサイエンスなどの知識に長けたデジタル人材の確保も急務となる。デジタル人材は、現代社会においては貴重な存在であり、IT 技術を取り込むことにより個人の行動を効率的にデータに落とし込むことが可能となる。しかしながら、デジタル人材はインセンティブの高い民間企業に囲い込みされるのが現状であり、公的機関に流れ込むことは少ないであろう。幸にも、海上保安庁は「海上保安官」を養成する教育機関を抱えており、教育カリキュラムの修正により必要とされる人材を確保することができると考える。

3 つ目の課題として、海上保安庁の政策形成を部局横断的に総括するポストの創出を提示する。EBPM は、政策立案、政策評価だけではなく、政策実施の段階にも影響が及ぶ。政策実施の段階においては、決定された政策を実行に移すとともに、政策の「効果」を正しく測定できる枠組みを構築する必要がある。海上保安庁に関しては、一口に海上保安業務といっても、その内容は多岐に渡り、内容ごとに部局も分かれ、関連する事項以外は関心が持たれない傾向が強い。政策実施に際し、部局ごとに分かれた政策オーダーを受ける現場職員（ストリートレベル官僚）の苦労は計り知れない。やはり、政策形成全体を検討する総合的な視点が必要になると思われる。海上保安庁全体の政策に関し、その効果を正しく測定する環境を整備し、決定された政策の実施に当庁全体で取り組む。そして、EBPM 推進に向けた課題を共有し、足並みを揃えて政策問題に取り組むことが国民・国家の利益に直結するのである。そのため、この役割を担うポストを創出しなければならない。日本においては、「官民データ活用推進基本法（2016年12月）、「世界最先端 IT 国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画（2017年5月）」に基づき、「EBPM 推進委員会（2017年5月）」が設置されている。その中で、2018年に「政策立案総括審議官」が各府省に設置され、省庁間の縦割り行政排除を意識した体制が構築されている。国土交通省に関しては政策統括審議官が設置され、EBPM の推進状況、問題点、現場からのニーズ等を把握・助言し、EBPM 推進委員会において各府省と横断的な協力関係を築いている。当庁においても政策統括審議官の役割を

担う人材を配置し、現場、本局である国土交通省、そして各府省との情報共有を行う必要があると考える。

以上、海上保安庁における EBPM の実践について、現状の課題 3 つを提示した。

5 おわりに

本稿では、海上保安庁における EBPM 推進に向けた一取り組みとして、政策形成に関する知識の整理を行った。そして政策形成過程における EBPM の位置付けについて歴史の変遷を踏まえて確認し、その推進に向けた最初のステップとして現状の課題を提示した。現段階においては、研究者が理想とする「EBPM」と、政策現場が引き受ける現実の「EBPM」の認識に乖離が生じている。統計学、経済学が根底にある理想の EBPM は過去の合理主義的な政策形成を引き継いでおり、政策現場が重視する民主主義との両立が難しいのである。人間社会には、自然科学には存在しない「価値」が混在している。この「価値」の取り扱いに関する議論に当分終わりはみえない。

しかしながら、EBPM は、政策問題に対して現在の社会が導き出した一応の答えとも受け取ることができる。この答えに適合するよう組織の形も変えていかなければならない。そして組織の形を変えるには、個人の意識を変える必要がある。EBPM は政策評価にも関連してくる。政策評価は、政策担当者の人事評価もセットになっており、政策に効果がない、あるいは、現状を悪化させたと評価が下れば、政策担当者の今後のキャリアに大きく響いてくる。それが、政策現場の「EBPM」に対する消極的な姿勢を誘発しているのであろう。しかしながら、効果がない、または、悪化させたというエビデンスが提示されることは社会にとっては大きな貢献であり、むしろその結果を堂々と提示することは評価されるべきである。国の奉仕者として、個人の利益よりも全体の利益を優先し、積極的にエビデンスに立ち向かっていく姿勢が求められている。

参考文献

- Habermas Jürgen. (1968). Technik und Wissenschaft als Ideologie. Suhrkamp.
- Kevin.B.Smith, Christopher.W.Larimer. (2018). The Public Policy Theory Primer. Routledge.
- Kimball.W.Allyn. (1957). Errors of the Third Kind in Statistical Consulting. Journal of the American Statistical Association, 52, 133-142.
- Lorraine Eden, Fernanda.M.Wagstaff. (2021). Evidence-based policymaking and the wicked problem of SDG 5 Gender Equality. Journal of International Business Policy, Vol 4, 28-57.
- Lipsky Michael.(2010[1980]).Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services, 30th anniversary expanded edition. Russel Sage Foundation.
- Mosteller Frederick. (1948). A k-sample slippage test for an extreme population. Annals of Mathematical Statistics, 19, 58-65.
- Ozgun Huseyin, Kulaç Onur. (2017). An Overview of the Stages (Heuristics) Model as a Public Policy Analysis Framework. . European Scientific Journal, 144-157.
- 秋吉貴雄, 伊藤修一郎, 北山俊哉. (2010). 公共政策学の基礎. 有斐閣.
- 家子直幸, 小林庸平, 松岡夏子, 西尾真治. (2016). エビデンスで変わる政策形成 : イギリスにおける 『エビデンスに基づく政策』の動向, ランダム化比較試験による実証, 及び日本への示唆. 三菱 UFJ リサーチ&リサーチコンサルティング 政策研究レポート.
- 伊藤公一朗. (2017). データ分析の力 因果関係に迫る思考法. 光文社.
- 加藤寛之, 林岳彦, 岸本充生. (2020). EBPM から EIPM へ —環境政策におけるエビデンスの総合的評価の必要性—. 環境経済・政策研究, Vol 13(1).
- 神取道宏. (2018). ミクロ経済学の力. 日本評論社.

- 鈴木亘. (2018). EBPM の温度差の意味するところ. 医療経済研究, Vol 30 (1), 1-4.
- 総務省 EBPM に関する有識者との意見交換会事務局. (2018). EBPM (エビデンスに基づく政策立案) に関する有識者との意見交換会報告 (議論の整理と課題等). 総務省.
- 高橋義明. (2020). EBPM (証拠に基づく政策形成) は日本でも : 欧米の経験も踏まえて. 平和研研究レポート.
- 竹田聡. (2020). LATE vs. 構造推定 — 政策科学の最先端で何が起きているのか —. 地域政策学ジャーナル, Vol 9 (15), 63-72.
- 内閣府. (2021 年 5 月 18 日). 内閣府における EBPM への取組. 参照先:
<https://www.cao.go.jp/others/kichou/ebpm/ebpm.html>
- 長瀬勝彦. (2008). 意思決定のマネジメント. 東洋経済新報社.
- 中室牧子, 津川友介. (2017). 「原因と結果」の経済学—データから真実を見抜く思考法. ダイヤモンド社.
- 松田亮三. (2016). 政策分析という学術・技法—医療政策での活用を展望して. 医療福祉政策研究, Vol 80, 41-52.
- 宮川公男. (1996). 政策科学の基礎. 東洋経済新報社.
- 横尾英史. (2019). 経済学者による RCT は倫理的に問題か? 日本における RCT 型ウェブ調査からのエビデンス. RIETI Discussion Paper Series 19-J-004.