

【特別寄稿】

EBPM サイクルを活用した自治体経営と市民参加

立教大学名誉教授

経済統計学会常任理事

菊地 進

はじめに

I. 三鷹市における人口構造の変化

II. EBPM サイクルとは

III. 行政評価と地方行政改革

IV. 三鷹市での行政運営

V. 統計と統計行政の改革

VI. 統計データの利活用に向けた庁内
意識の変化

VII. 持つべき統計力基準

VIII. 求められる EBPM 好循環への期待

はじめに

このところ EBPM に基づく自治体経営の必要性が強調されてきている。2017 年 1 月に内閣の下に設置された統計改革推進会議において、このことが議論され、同年 5 月の『統計改革推進会議最終とりまとめ』で「EBPM 推進体制の構築」の必要性が説かれたのである。そして、同年 8 月には内閣官房を中心に関係府省の協力の下、EBPM 推進委員会が設置され、数回の協議の後、12 月には「統計等データの提供等の判断のためのガイドライン（骨子）」、「EBPM を推進するための人材の確保・育成等に関する方針（骨子案）」のとりまとめが行われた。

一方、内閣官房 IT 推進室を中心に、各府省に「官民データ活用推進計画」策定が求められ、さらには、これがすべての都道府県において義務化され、基礎自治体においても努力目標とされた。そして、多くの自治体でこの策定が 2018 年度の課題とされ、それを成功裏に導くべく『統計法』ならびに『独立行政法人統計センター法』の一部改正が第 196 回通常国会に上程されるところとなった。まさに 2018 年度は EBPM 推進元年といった様相を呈している。

この EBPM であるが、Evidence Based Policy Making の略である。通常、「証拠に基づく政策形成」と訳されるが、ここでの「証拠」とは主に統計や業務データ、民間データがイメージされる。内容的には旧来から強調されてきたことと思われるが、このように新しい言葉でしかも急なテンポで強調されると、何か EBPM という魔法の杖があって、それを手に入れば自治体運営がうまくいくと理解されがちとなる。

むろん、自治体運営にそのような魔法の杖などある訳がない。そうであれば、EBPM とは一体何を意味するのか。三鷹市は、従前より行政が地域コミュニティに積極的に入り、データをもって課題を共有することを試みてきた先進自治体として知られている。そうした三鷹市が、全国的な EBPM 推進の嵐にどのような解を示しながら行政運営を進めるのか、大いに注目されるところである。本稿の目的は、その注目のしどころを市民的視点から整理することである。

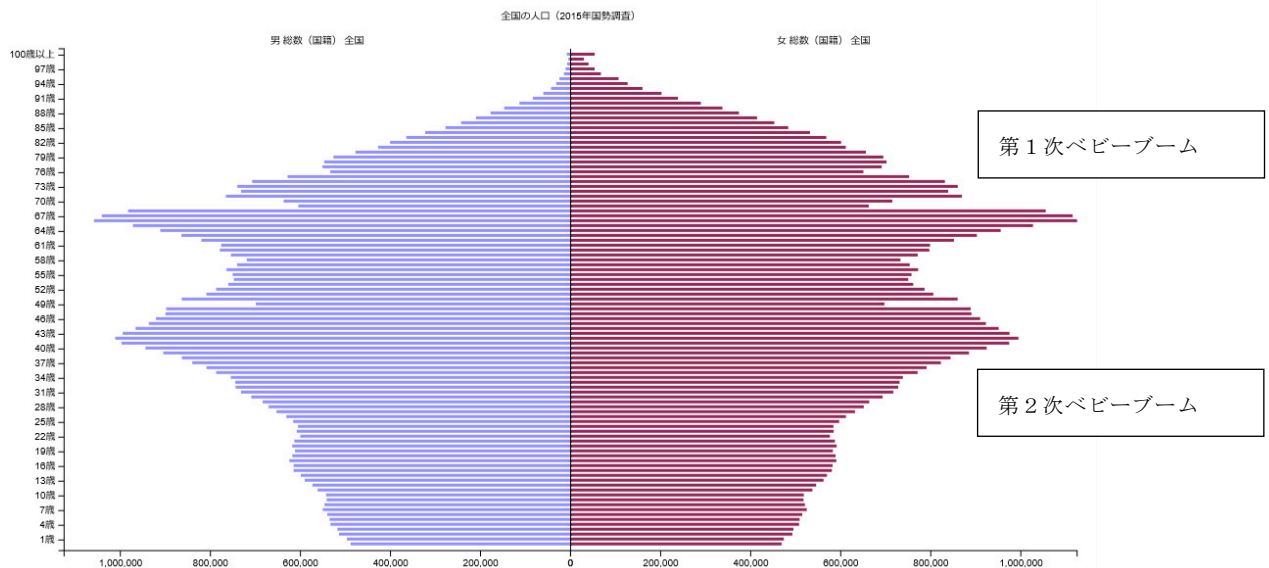
I. 三鷹市における人口構造の変化

いま、「証拠に基づく政策形成（EBPM）」の必要性がとりわけ強調されるのは、わが国が人口減少社会に突入してきているからである。人口が増え、経済も成長する中では、伸びるパイの配分の問題の議論をすればよかった。しかし、人口が減少すると、生産年齢人口が減り、老年人口割合が増えてくる。そうすると需要構造が変わり、社会保障負担の構造も変わってくる。社会インフラ、社会保障、公共施設についても、これまで通りとはいかず、それを支える公的支出の対応力にも限界が生じてくる。さすればそこに利害対立の先鋭化が生まれざるを得なくなる。人口が各地域一斉に減少すれば、全国一律にどうすべきかを論ずることが可能となる。

しかし、全国の総人口が減少局面に入ったとはいえ、地域の現場から見ると、なお増加が続く地域、急速に減少が進む地域、その端境期の地域に大きく分かれる。地域の将来を考えると、自地域が人口の増減でどのような位置にあるかをしっかり把握することが大事である。図 1 は、2015 年の国勢調査における全国の人口ピラミッドである。これを見てすぐに気

が付かなければならないのが、第3次ベビーブームの膨らみがほとんど見られない点である。第2次ベビーブーム世代が適齢期に差し掛かったころ労働規制の緩和が進められ、非正規雇用の割合が急速に高まっていったからと考えられる。

図 1. 全国の人口（2015 年国勢調査）



そうした中で、図2と図3を比べてみたい。図2は東京都特別区内の豊島区である。増田寛也プロジェクトによって人口消滅都市と名指しされた特別区の一つである。18歳までの人口が木の幹のごとく細いことに驚く。しかし、18歳以降爆発的に人口が増え（流入し）、40歳以降急速にしぼんでくる。第1次ベビーブームの痕跡が若干見られるが、第2次ベビーブームの姿はもはや見えない。これが特区别の一般的な姿で、最近のタワーマンション建設がこの動きを一層加速させているところである。

図 2. 豊島区の人口（2015 年国勢調査）

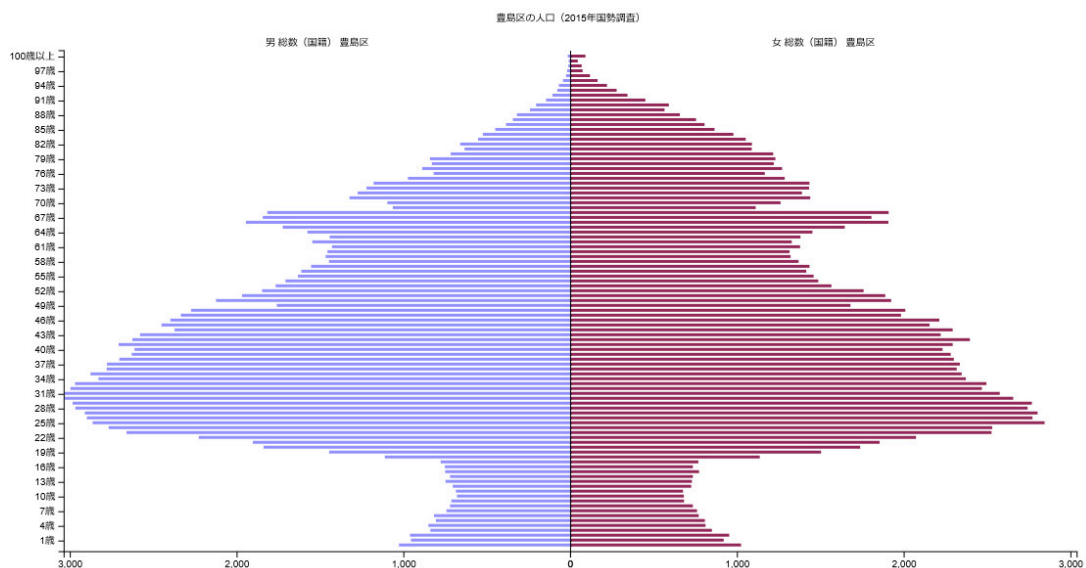


図 3. 三鷹市の人口（2015 年国勢調査）

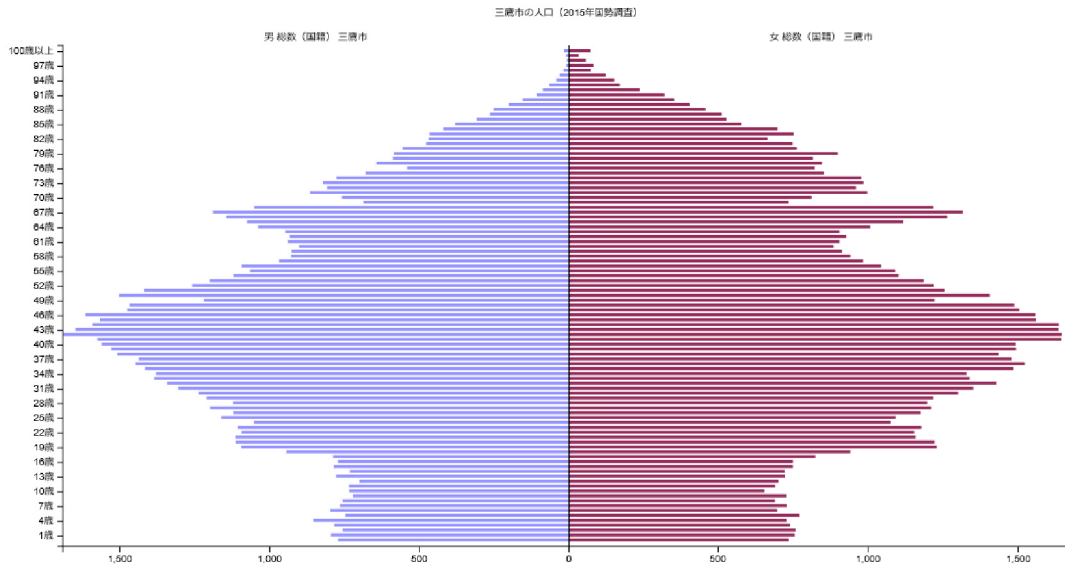


図 3 が本稿のテーマの三鷹市で、人口増加が止まりつつあることを予感させる。

そこで、国勢調査ベースで東京都内 26 市の 2005 年から 2010 年と、2010 年から 2015 年にかけての人口増減率を一覧表として作成した。その結果が表 1 である。三鷹市は 2005 年から 2010 年にかけての人口増加率が +5.1% であったが、2010 年から 2015 年の増加率が +0.5% と、4.6 ポイントのマイナスになっている。今後、一時的には大規模開発等に伴う人口増も想定されているところであるが、基調としては、人口増加率はスローダウンしていることが覗える。

そこでさらに、2015 年人口の内訳で生産年齢人口の割合を見ると、東京都内 26 市全てで減少しており、三鷹市においても 3.0 ポイント減少していることがわかる。こうして、東京都においても、自然増減の状況、社会増減の年齢別状況などを踏まえ、今後の人口動向に鋭敏になることが求められる。三鷹市の政策で今後このことがどのように踏まえられていくか、ここがまず第 1 の注目処である。

表 1. 国勢調査における人口増減率及び生産年齢人口の割合（都内 26 市）

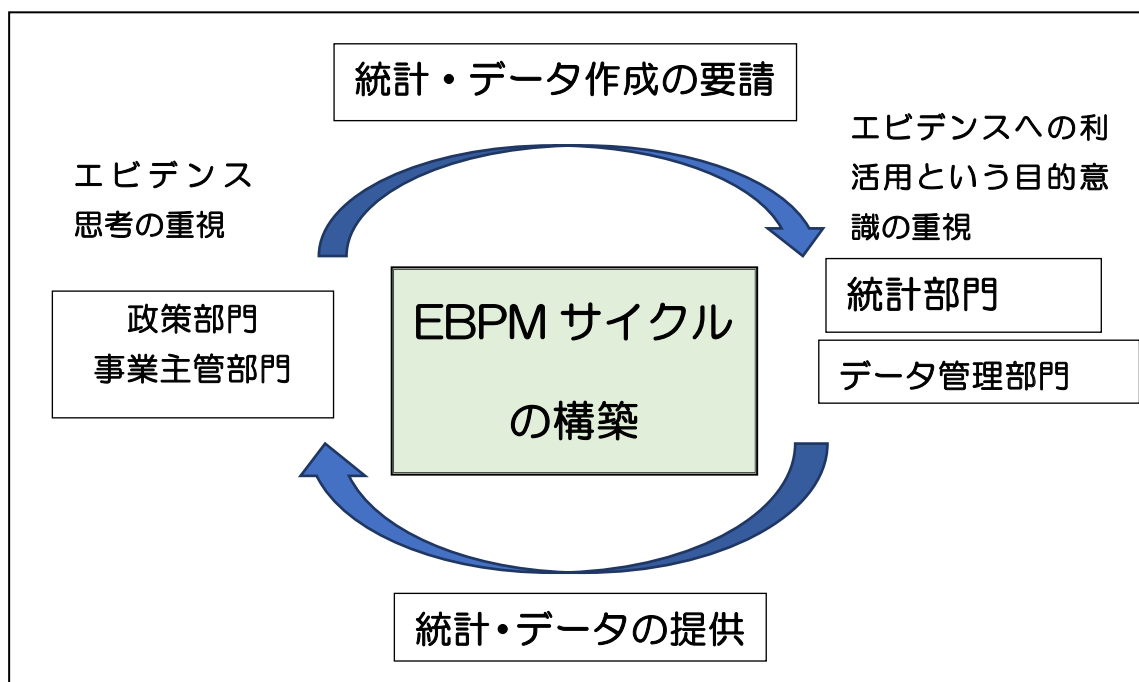
		人口増減率		2015年人口	生産年齢人口(15~64歳)の割合		
		2010年	2015年		2010年 A	2015年 B	B - A
1	八王子市	+3.6%	-0.4%	577,513人	66.7%	63.1%	-3.6
2	立川市	+4.1%	-1.9%	176,295人	66.7%	63.3%	-3.4
3	武蔵野市	+0.9%	+4.3%	144,730人	69.9%	66.9%	-3.0
4	三鷹市	+5.1%	+0.5%	186,936人	69.7%	66.7%	-3.0
5	青梅市	-2.1%	-1.4%	137,381人	63.9%	60.3%	-3.6
6	昭島市	+2.0%	-0.7%	111,539人	66.3%	62.6%	-3.7
7	府中市	+4.0%	+1.9%	260,274人	68.3%	65.9%	-2.4
8	調布市	+3.5%	+2.4%	229,061人	68.9%	66.6%	-2.3
9	小金井市	+4.2%	+2.1%	121,396人	69.9%	68.1%	-1.8
10	町田市	+5.3%	+1.3%	432,348人	64.7%	61.4%	-3.3
11	小平市	+1.8%	+1.6%	190,005人	67.0%	64.8%	-2.2
12	日野市	+2.0%	+3.5%	186,283人	66.2%	63.4%	-2.8
13	国分寺市	+2.6%	+1.7%	122,742人	69.2%	67.0%	-2.2
14	東村山市	+6.0%	-2.3%	149,956人	64.6%	61.7%	-2.9
15	国立市	+3.9%	-2.5%	73,655人	68.7%	66.3%	-2.4
16	狛江市	+0.6%	+1.9%	80,249人	67.3%	64.6%	-2.7
17	清瀬市	+0.8%	+1.0%	74,864人	62.3%	59.6%	-2.7
18	東久留米市	+1.1%	+0.1%	116,632人	63.7%	60.7%	-3.0
19	東大和市	+4.7%	+2.5%	85,157人	64.2%	61.1%	-3.1
20	武蔵村山市	+5.3%	+1.7%	71,229人	63.6%	60.5%	-3.1
21	福生市	-2.1%	-2.3%	58,395人	67.5%	63.0%	-4.5
22	稲城市	+10.9%	+3.3%	87,636人	67.3%	64.2%	-3.1
23	多摩市	+1.2%	-0.7%	146,631人	67.1%	61.7%	-5.4
24	羽村市	+0.9%	-2.1%	55,833人	66.3%	62.9%	-3.4
25	あきる野市	+1.6%	+0.1%	80,954人	62.1%	58.6%	-3.5
26	西東京市	+3.6%	+1.8%	200,012人	67.4%	64.6%	-2.8

※並びは市制施行年順

II. EBPM サイクルとは

さて、EBPM の話に戻したい。全国的には、人口減少が進むことを見越して、「証拠に基づく政策形成（EBPM）」の必要性が強調されているが、そもそも EBPM サイクルとは何か。これが提起された議論の内容に即してもう少し具体的に考えてみたい。先に触れた、統計改革推進会議によると、「証拠に基づく政策形成」とは次図のようなイメージであるという。これは『統計改革推進会議最終とりまとめ』の参考資料に掲載された図を基礎自治体用に表現を変えたものである。そこでの説明によると、「政策部門による統計データの利活用と統計部門によるニーズを反映した統計・データの改善が連動するサイクル」、これが「証拠に基づく政策形成（EBPM）サイクル」であるという。

こうしたサイクルを基礎自治体でも構築すべきとしているわけであるから、形式的にそのまま受け止めれば、基礎自治体においても統計部門やデータ管理部門が置かれるべきということになる。政令市では統計課や統計係が独立して置かれているが、それ以外の基礎自治体においては兼務での配置がせいぜいのところである。しかし、三鷹市においては従前より統計係が独立して置かれてきており、統計への位置づけは高いと見ることができる。



それはともあれ、上図からわかるように統計を利活用して政策に活かすことが期待されているのは、実は政策部門、事業主管部門である。まさに、エビデンス思考を重視した政策運営である。そして、そこで必要となる統計・データの提供を行うのが、統計部門やデータ管理部門の役割である。統計部門やデータ管理部門は、エビデンスへの利活用という目的意識を重視して統計の作成やデータの蓄積に当たることが期待される。しかし、多くの場合、統計部門の組織が置かれても、その部署は国の統計作成の実査機能を任っており、エビデンスへの利活用という目的意識をもって統計やデータの整備を行うことはなかなか難しい状況

にある。いわんや、統計部門の組織を独立して置くのすらできない自治体の方が圧倒的に多い。

そうした状況にある以上、無理に統計やデータ担当の部署を作っても、十分な職員を配置することは難しく、エビデンスへの利活用を目的意識とした統計データの提供も十分に行えるとは思えない。基礎自治体にとって大事なことは、政策部門、事業主管部門内において、エビデンス志向をもって政策運営ができるよう機能面での強化を図り、その動きが全体として「見える化」されるような全庁的仕組みを構築することである。この点で各部門がどのような水準にあるか、全庁的な「見える化」がどのような水準にあるか、そうした点が注目されることになる。

Ⅲ. 行政評価と地方行政改革

日本の人口が減少するといっても、各地域で一斉に人口が減るというわけでない。人口減少の進行は、それが急激に進む地域と比較的緩やかないしは、なお増加が続く地域に分かれ、トータルに見ると減っているということである。後者のなお増加が続いているというのが東京の特性である。しかし、すでに見たように、特別区を除く東京西部の動向を見ると、まさにそれが地方同様に跛行的に進みつつあることがわかる。そして、人口の減少が急激に進む地域においては、少子高齢化、商店街・繁華街の衰退、地域ブランドの不在、観光資源の不在、大規模工場等の不在、地域コミュニティの衰退、交通インフラの脆弱化等々の問題が生じてくる。そのため、地方行政が取り組まなければならないのは、産業振興、空き家対策、公共施設の再配置、高齢者対策、防災対策、空閑地対策、道路・橋などの維持補修等々に対処しなければならないとなり、課題山積の状況が生まれてくる。

そうした状況がいずれ全国を覆い、財政余力も落ちてくることを見越して提起されたのが、2001年の行政評価法（行政機関が行う政策の評価に関する法律）の制定であった。その目的は、①行政における説明責任の確保、②効率的で質の高い行政の実現、そして、③成果重視行政への転換であった。①②は、市民目線から見ても良くわかる議論であるが、問題は③である。成果主義といっても、行政においては、営利企業のように売上や利益の確保が目的となるわけでない。では何をもって成果とみなすのか。ひとことで言えば、それは行政サービスの向上となる。

しかし、これは捉えづらい面がある。行政サービスを受ける側の状況によって成果の意味が異なってくるからである。そこで、強調されたのが、政策の有効性を高めることをもって成果と捉える考え方である。すなわち、次の諸点を明確化できるならば政策の有効性が高められると考えられるわけである。

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">・ 政策の実施のためにどれだけの資源を投入したか(インプット)・ 政策の実施によりどれだけのサービス等を提供したか(アウトプット)・ サービス等を提供した結果として国民に対してどれだけ成果がもたらされたか
(アウトカム) |
|--|

これら一つひとつを、根拠をもって明確にできるならば、取られた政策は有効であったと考えてよい。ただし、インプット、アウトプットを明確にしたうえでアウトカムを捉えるということであるから、それをゆっくり達成するか期限を決めて達成するかで、市民生活における意味は異なってくる。そこで期限と達成目標を立てることが必要になり、それは市民の目から見て分かるものでなければならない。こうして、達成目標は可能な限り客観的に測定できるような定量的又は定性的な指標を用いて示すこととされた。とはいえ、施策等の性質によっては指標の定量化が困難であり、また適切でないという場合もある。そうした場合には、定性的な指標を用いることとする。こうした注釈が加えられて、行政評価法はスタートしたのである。そして、その考え方が今日でも貫かれているとみてよい。

こうして、行政評価法以降の地方自治体の政策形成は、選択と集中に基づく総合計画づくりと施策の体系化、そしてその点検評価からさらなる計画の策定という形で進められることとなった。そして、政策、施策、基本事業、事務事業については、それぞれ評価シートづくりも行われるようになった。

総花型計画⇒選択と集中に基づく総合計画

政策の体系化を通じた重点化のため計画策定

8～10年程度の基本計画に盛り込む体系

目指す姿（理念）⇒政策展開の基本方針（柱）⇒政策

基本計画に基づく3～5年程度の中期計画に盛り込む体系

⇒施策⇒基本事業

毎年ごとに具体化する事業

⇒事務事業

そうした行政運営の体制がつくられていく中で、2000年代に進められたのが、行財政改革と統計改革である。2005年の小泉三位一体改革後、「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」（2006年7月総務省）が示され、2007年からは、集中改革プランの策定と推進が進められ、総人件費改革（職員数減、給与抑制、第3セクター経費抑制）、公共サービス改革（計画策定（Plan）→実施（Do）→検証（Check）→見直し（Action）のサイクルに基づく事務・事業の再編・整理、廃止・統合）、公会計の整備（バランスシート、行政コスト計算書の活用）などが進められてきた。この点三鷹市ではどのようなだろうか。

IV. 三鷹市での行政運営

三鷹市の行政運営情報は、ホームページの市政情報コーナーで公表されている。三鷹市の長期計画である「三鷹市基本計画」は1978年10月に定められ、現在は、「第4次三鷹市基本計画（第1次改定）（平成27年度）」が2022年度までを目標年度として動いている。そして、この改定にあたっては、「市民満足度・意向調査」、市民参加型イベント「まちづくりひろば」（施策共感度調査）、無作為抽出の市民による討議会「みたかまちづくりディスカッション」

開催、コミュニティ住区ごとの市民参加「まちづくり懇談会」、ICTを活用した市民参加「さんぽキ」などが実施されている。

まさに、三鷹市らしく市民の中に入り、ディスカッションを試み、その上で第4次改定を行ったのである。また、課題を市民と共有するため、計画策定及び改定の前年度に『三鷹を考える論点データ集』の発行も行っている。三鷹市政の課題・論点を市民生活の視点で抽出し、図や表によってデータで視覚的に分かりやすくまとめた基礎資料である。人口18万人台の市の長期計画の作り込みとしては、大変丁寧な方法がとられている。

そして、そうした「基本計画」に基づく単年度の政策・施策の推進においては、市民重視の経営の仕組みが構築されているかを評価する「三鷹市行政経営品質評価基準」が1999年に作成され、その考え方にに基づき、同計画に掲げた各施策・事業の当該年度の達成状況等について、評価・検証した内容を『三鷹市自治体経営白書』として毎年公表している。同白書の発行により、行政の透明性を高めるとともに、市民と情報を共有し市民参加と協働のまちづくりを進め、「創造的な自治体経営」の確立を目指そうというのである。

これには、『三鷹市自治体経営白書資料編』が併せて発行され、ここでは、各部の個別の事業の当初計画レベルにおける事業概要・事業量、年間スケジュール、事業の成果（目標）が記されるとともに、事後評価として、実績・スケジュール、事業の成果が記載され、予算の執行状況とともに事業の総括が行われている。そして、政策会議や評価審査会等の意見を踏まえ、主管課による自己評価を行い、翌年度以降に活かす方法がとられるのである。むろんこれらすべてホームページで公表され、行政運営の取り組み状況として市民に明らかにされている。

このように、行政評価法に求められた、説明責任の確保、効率的な行政運営、成果重視行政への転換という要請に対し、三鷹市は大変丁寧にそして独自の視点を持って対応してきている。ただし、以上をもってEBPMの推進といえるのかどうか。まだ何かやるべきことがあるのか、庁内でも今後議論になってくることと思われる。EBPMサイクルにおいては、エビデンスへの利活用という目的意識をもって統計・データの蓄積が行われ、その提供を受け、エビデンス志向をもって政策運営することが大事であるという。そこで、利活用の対象となる公的統計について、この間どのような変化があったのかを見ておくことにしたい。

V. 統計と統計行政の改革

社会の情報基盤としての統計

2000年代半ばの地方行財政改革のさなか、同時に進んだのが国の統計行政改革であった。2005年から議論が開始され、2007年には『統計法』の全部改正が行われた。実に60年ぶりの改正であり、「行政のための統計」から「社会の情報基盤としての統計」へと国の統計の位置づけが変えられたことである。その含意は、家計や企業的意思決定においてもそれが役立てられなければならないということである。

こうした観点から、公的統計の体系的整備が進められることになり、国の作成する統計は大きく基幹統計、一般統計に分けられ、それにくわえて地方公共団体等の作成する統計が公的統計に位置付けられることになった。また、国勢調査のみでなく国民経済計算 SNA も重要な統計として、条文上明記され、経済センサスの創設、事業所母集団データベースの整備なども行われることとなった。統計情報についてはインターネットを通じて提供する e-Stat（政府統計の総合窓口）が確立され、全省庁の統計情報が一元的に提供されるとともに、社会・人口統計体系 SSDS の WEB 利用なども行われるところとなった。この変化には目を見張るものがあった。

では、地方ではどうか。都道府県の統計セクションにおいては、分析部門が設置されているものの、全体として大きなボリュームを占めるのは国の統計調査の実査業務である。基礎自治体においては、なおのことそうした状況にあり、通常は、統計部門が統計単独事業を行う余地はほとんどない。多くの実査業務を担う都道府県の統計セクションにおいては、いろいろ問題が指摘されてきていた。

異動がはやく経験が継承されにくい。通常2年～3年で異動であり1年目研修、2年目中核、3年目ベテラン、そして異動という実態がある。それは、政策部門も同様で、よい分析成果が生まれても異動とともに雲散霧消するケースが多い。それに加えて統計部門への配属は、決められたことをやるだけの部署とのイメージが強く、数年耐え忍ぶ場と受け止められることが多い。正直あまり異動したくない部署というのがある時期までのイメージであった。いくなれば暗い職場ということである。

こうした捉え方に、それは違うと異を呈したのが統計法の改正であった。それを受け、少なからぬ自治体で、統計課は政策ともっと結び付くべきとされ、所属も総務部門から企画部門へ移され、課名も調査統計課から政策統計課へ改められるようになった。すでに見た行政評価法の制定は2001年であるが、そこにおいては統計利用を巡る政策部門（事業主管課）と統計部門の役割の違いにまで明示的に理解を促すところまでは至っていなかった。それは、2007年の統計法改正以前の議論であったためやむを得ないところである。

求められる全員統計力への意識変化

しかし、II節で見たEBPMサイクル図では、広義の統計セクションすなわち統計部門やデータ管理部門の役割が明確に位置付けられている。問題は、国主導によりこうした位置づけがなされたからといって、統計部署にはあまり行きたくないという意識が変わるものでない。

その意識が変わるには、当該自治体の行政運営において統計活用やデータ活用が必要だという認識が広まっていなければならない。

では、そうした条件があるか否かという、あると断言できるそうした時代状況に入ってきたと言える。成果主義行政への転換が求められ、政策の有効性を示さねばならないのは政策部門（事業主管部門）である。そこで打つ政策・施策は、庁内に閉じたものでなく、市民の中においてその成否を議論しなければならないものである。そうすると、どの部署に異動になろうとも統計やデータの利活用が必要になってくる。いま自治体職員に必要とされ、期待されているのは「全員統計力」である。

どの部署においてもすべてがPDCAサイクルで進んでいく。どのセクションへ行こうと統計やデータの利活用が必要である。統計セクションへの配属は統計を学ぶ好機と考えるべきである。地方では国の統計のみでは必要なデータが揃わず、独自の調査力も不可欠である。そうすると、自治体ごとに職員が身に着けるべき統計力の基準を設けていくことが必要になる。そして、これがうまく進むうえで必要なのは、調査や統計活用が面白いという感覚の習得である。

VI. 統計データの利活用に向けた庁内意識の変化

統計セクションへの配属は統計を学ぶ好機！

すでに見たようにEBPMサイクルとは、「政策部門による統計データの利活用と統計部門によるニーズを反映した統計・データの改善が連動するサイクル」である。この連動のためには、統計部門やデータ管理部門の担当者がその業務に嬉々とした意欲を持てるようになることが大事である。そのためには、役立つデータ提供ができているとの実感が持てるようになることとその部署での仕事により統計やデータの扱いで成長できるようになることである。

筆者は、東日本大震災前の2007年であるが、『みやぎの将来ビジョン』策定に際し、県の担当者が工業統計表を使って県内産業の付加価値分析を行って、みごとに商工プランを作成させている姿に感激した。学生時代には統計やデータ分析など大嫌いだった方であるが、その数年前にあまり行きたくなかった統計課を経験した。そこで、色々な統計があることを知り、統計には癖がある、ルールさえわかれば怖くないという気持ちになったそうである。その経験があったから、企画部に異動になり、将来ビジョン作成担当になるなりデータで課題を捉えてみよう、データを用いて部内で説明してみよう、データでプランの説明をしてみようという意欲を持てたのである。統計課の経験が職員を大きく成長させる。そうした姿を目の当たりにした思いであった。決して必要なのは高度な統計解析技術でない。統計がどのように作られているかの知識である。

EBPMサイクルが進むための出発点は、統計部門及びデータ管理部門のプレゼンスが上がり、担当職員がそこでの仕事に意欲を持ち、成長を感じられようになるかどうかである。そのようにできるかどうかは、統計セクションをそのように位置付ける人事政策をとることができるかどうかである。

統計の利活用を巡る庁内連携の進展は首長、幹部のスタンスが鍵を握る！

次に触れておきたいのは、2009年に岐阜県で策定された長期計画の作成を巡るプロセスである。全庁的に進められたEBPMサイクルの先例ではないかと考えている。同県では、2005年を境に人口減少が始まったが、このことを強く意識した知事がさっそく政策の総点検を行い、県政のあらゆる政策を俎上にのせ、全庁的・大規模な点検を行うとともに、職員総出で県民との意見交換を行った。一方、統計課には『人口・少子化問題検討会』が設けられ、人口の自然動態、世帯構成の変化、社会移動の動態を分析し、報告書がまとめられた。外注ではなく、職員自らまとめたのである。結果は、今後急速に人口減少が進むことは避けられないというものであった。

その翌年度、長期構想を検討する年回りになり、統計課で人口分析に当たった職員を含め、検討担当が3名任命された。3名では何もできないため、各部署の若手に声を掛け検討ワーキンググループを立ち上げる。知事は、定番の審議会を避け、このグループに期待し、人口減少を話題にすることを嫌う向きの意見など気にせず思い切り検討するようエールを送った。そうした知事の認知を受け、このグループは「長期構想研究会」へと衣替えし、研究会であるがゆえに思い切った分析を行うようになった。つまり、逐一決裁を得ることなく深く考えることができるようになったのである。このグループの研究会運営での留意点は次のようであった。

- ①データを丁寧に分析して、どこに課題があるかを議論し、見つけ出す。
- ②10年の計画を立てる作業だが、30年先くらいを見通して検討してみる。
- ③現在のまま推移すると地域がどうなるのかについて、できる限り推計を行う。
- ④不都合な耳障りな内容でも耳をそむけない。(人口減の話題を嫌う傾向がある)
- ⑤分析結果については、できるだけ分かりやすいグラフで伝える。

庁外への積極的なプレゼンテーションが統計力を高める

こうした方針をもとに、研究員は各部署の意見を聞きながら研究成果発表の機会をうかがった。研究報告会では、毎回50スライドを超えるような力作として報告がなされ、その一部をお昼休みの時間帯を使って庁内TVで流すことが実現した。そうしたところ、見ていた県民、マスコミ、議会筋から反響が出て、次の報告ではさらに力が入るという好循環に入っていた。反響があったというのは、分かりやすい図表を用いて説明できたからである。

報告は様々な部署の研究員によって相次いで行われた、人口減少下における岐阜県の課題、岐阜県の雇用、都市圏別経済循環構造、道路施設の老朽化、人口減少下における持続的森林づくり、ものづくり地域としての持続的発展、高齢者の介護問題等々。毎回の資料は力作続きであった。そうした研究会の成果が、報告書『長期構想の策定に向けて－人口減少時代の挑戦－』としてまとめられ、これが正式な計画原案となった。そして、1年間を通じた庁内議論、県民意見を踏まえて、長期計画が議決されたのである。

多くの場合、計画作成機関は計画が決定されるとともに解散となるが、その後、長期構想研究会は政策研究会へと改組され、計画決定以降のフォローアップをするとともに、新たな

課題の研究へと向かっていった。また、統計課は、統計を通じて岐阜県の良さを小中学校生に教えるべく、学校の現場に入って統計教育のモデルづくりを行うようになった。その成果が評価され、日本統計学会の統計教育賞を自治体として初めて受賞した。全体として統計活用、データ活用がキーワードとなる実に絶妙な取り組みであった。背後で知事や幹部が状況を把握しながら激励していた状況が容易に推察できる。

統計法改正以降、主要自治体の統計活動を巡ってヒアリングを行ってきたが、全庁的に政策に統計を活かす取り組みが行われた先進的な例として記憶している。個別の部署の政策運営での統計利用という点でいうと、港区の政策創造研究所や、後述する豊島区の都市整備部都市計画課など特徴的な事例は多くある。いずれも共通するのは、上司の理解と激励と政策への指導である。これが課員を育て、統計データ活用に道を拓くのである。

Ⅶ. 持つべき統計力基準

先に自治体職員の全員統計力の必要性について述べた。そして、自治体ごとに職員が持つべき統計力基準を明確にする必要があると述べた。筆者が念頭に置いているのは次の諸点である。この点に関連していくつか述べておきたい。

持つべき統計力基準

- ・ 関連分野の公的統計を利用する力—RESAS の利用、e-Stat の利用
- ・ データを仕分けして、蓄積する力—業務データの蓄積
- ・ データに基づき課題を掘り下げ・整理する力—データの縮約・加工、図表作成
- ・ データに基づきプレゼンテーションをする力—伝える力
- ・ 独自調査をする力（企画、実査指導）
- ・ 調査データを集計・分析する力（含む二次利用）
- ・ 統計 GIS を利用する力

関連分野の公的統計を利用する力

誰しも使えるものとして『地域経済分析システム』として RESAS (Regional Economy Society Analyzing System) が提供されている。これを使ったプレゼンテーションコンテストも活発に行われるようになってきている。このシステムの市民利用は、行政担当者は説明ができないといけない。

ただし、大事なことは「政府統計窓口 e-Stat」の利用である。なぜならば、国の責任で調査し作成している統計はここに基本的に収められているからである。そのような体制で使えるようになってまだ 10 年経っていない。かつては、各省庁のホームページに行かねばならなかった。紙ベースでしか発表してないものもあった。この e-Stat は 2018 年 1 月 4 日にリニューアルされた。しかし、基本構造は同じである。

e-Stat の良さは、国でどのような統計を作成しているかの全てが捉えられることである。しかも、調査概要、調査票、これまでの調査履歴も容易に確認できる。そして、より大事な

のは集計項目もただちに確認できるということである。集計項目とは、どの項目とどの項目をクロスさせて統計表を作っているかの組み合わせ表である。これで、基礎自治体で使える統計表はどれかが直ちにわかる。集計項目については、別途 CSV ファイルですべて提供されている。かつては、印刷版の統計表を見て、他に詳細集計がないかを確認しなければならなかった。それが、基本的に WEB ですべて済む。そして、以上が基本であるが、最近充実してきたのが DB 機能である。統計として集計された項目については、表側と表頭を指定することによって統計表が瞬時に得られる。しかも、項目によっては、それをグラフ表示できる。

さらには、「社会人口統計体系 SSDS」としてまとめられてきた統計項目については、基礎自治体間の比較ができる。地図上で、比較したい自治体を選んで比べることもできるし、2項目の指標を選んで類似自治体を抽出することもできる。基礎自治体間の比較をしながら政策形成を図る場合など大変便利である。

データを仕分けして、蓄積する力

2017年度の全国統計大会で『統計利活用表彰』が行われた。そこで統計局長賞を受賞した豊島区都市整備部都市計画課の事例を紹介したい。課の性質から、道路工事や建築工事の許認可業務が多くある。そのため取り扱い対象についての具体的な位置情報の把握と管理が必要となる。そうした業務の必要性から、地理情報システム GIS を独習で身に付けてきた。この面での活用が評価された面がなくはないが、筆者が注目したのは、次のような業務改善と行政サービスの向上のための業務データの蓄積と活用である。同課の担当者は、経済統計学会 2017 年度大会自治体チュートリアルセミナーで「豊島区の GIS ポータル構築と業務の効率化」と題する報告を行った。この報告の概要が簡潔にまとめられているので一部を引用しておきたい。

「都市計画課の街づくり情報コーナーでは土木・建築・都市計画それぞれの部門の全ての情報を一か所に集約して、GIS を用いて年間延べ約 14,000 人の方に情報提供を行っています。そこで日々蓄積される受付台帳の集計は来庁者のニーズを把握するうえで重要な資料となります。このデータを集計して情報提供のあり方を見直し、庁内 GIS ポータルからの配信と公開型のクラウド型 GIS による配信を各業務に適応させながら業務改善に繋げていく過程をご紹介します。」

このように業務データを蓄積し、それを業務効率の改善並びに行政サービスの向上に役立てていく姿勢、これが EBPM サイクル構築のもう一つの柱になってくる。

独自調査をする力（企画、実査指導）

地方自治体における統計の利活用という点で危惧しているのは、独自調査の実施の扱いである。公的統計は全国一律の基準で調査票を作成しなければならず、各自治体固有の課題にまでは踏み込めない。そのため、企画部門や政策部門、事業主管部門においては、独自に調査をするということがどうしても必要になる。その際、日々の忙しさから、調査の企画と実査、集計、分析まで外部機関に委託して済ませることがある。

それで、期待通りの結果が得られる場合と必ずしもそうならない場合がある。調査票の作り方によって結果は大きく異なってくる。調査対象名簿をどのように作成するかも大事である。独自調査と公的統計をマッチングさせて分析することも大事である。その場合は統計法第33条に基づく調査票情報の利用申請を行わなければならない。筆者は、昨年、ある規模の小さい自治体が、『経済センサス』の調査票情報を申請し、独自に行った市内事業所調査とマッチングさせて分析する作業に協力した。研究者の協力を得るにしても、申請は自治体で責任を持って行わねばならない。庁内のどこかの部署で、そうしたノウハウの蓄積がなければならない。

独自調査を外部機関に委託した場合は、調査票を回収し、集計結果のみでなく、ファイル化した調査票情報（原データ）をきちんと提出させ、今後の分析に活かせるように保管しておくことが大事である。いずれも当たり前の話であるが、これらがおろそかになっているケースが多い事に驚いている。

統計の利活用方法の習得

調査データを集計・分析する力、統計 GIS を利用する力にも触れたいが、ここでは割愛し、最後に統計の利活用方法の習得に触れておきたい。統計の利活用というと統計学の力が必要であり、回帰分析や多変量解析の力が必要ではないか、その勉強をしていなければいけないのではとの誤解が生まれやすい。しかし、現場で必要なのは、記述統計学の力（あるデータの特徴をより簡単に分かりやすく表現する力）であり、グラフを作成する力である。市民と問題の所在や解決方向を共有するためには、だれでも理解できる本当にシンプルな図表が必要である。

- ・ EXCEL の活用 データの蓄積・加工、フィルター等
- ・ 平均（相加平均、相乗平均）と分散（標準偏差）
- ・ 偏差値（異なる指標の合算によるランキング指標の作成）
- ・ データの時系列化と指数（個別指数と総合指数）
- ・ 横断面データと特化係数
- ・ 構成比と寄与度、相関係数
- ・ グラフ作成 棒、帯、折れ線、パレート図、散布図、複合グラフ等

進んだ統計的方法の意義をも否定するものではないが、市民理解は得にくい。基本は記述統計学の手法をベースに取り組みを据えるべきである。上記で習得の努力が多少必要なものがあるかもしれない。しかし、担当している課題を市民に理解してもらおうとすれば、図表であらわすことが必要になり、その都度少々頑張っ^て習得していけばよいと思われる。

VIII. 求められる EBPM 好循環への期待—まとめにかえて

三鷹市は、『三鷹を考える論点データ集』を開発してきた。EBPM 推進の嚆矢^{こうし}といってよい。『第3次三鷹市基本計画』の策定に際して初版が発行され、『第4次三鷹市基本計画』の第1次改定の前年に5回目の発行がなされた。2019年には『第4次三鷹市基本計画』の第2次改

定が予定されており、その前年である今年に『三鷹を考える論点データ集』の6回目の発行がなされる予定である。

このように、データをもとに課題と解決方向と年次目標を市民と共有し、『基本計画』の改定に向けた議論を確かなものにするために発行されるデータ集となっている。作成には各課の若手職員を中心とした30名近くに上るメンバーが編成され作業に当たっている。2018年の『論点データ集』がどのようになるか、大変注目されるところである。

注目するにあたって見ておきたいのは、第1に、各課は様々な課題を抱えているが、そのうち、『論点データ集』に取り上げる課題について、各年の「まちづくり指標」として数値データが入手しやすいかどうかで選んでいないかどうかである。これが、市民も理解する本当の重要課題でないと、本末転倒となる。

第2に、基礎データ編やまちづくり指標で、使える公的統計がフル活用されているかどうかである。この場合、『国勢調査』や『経済センサス』などのセンサス統計については、小地域統計、メッシュ統計などに目を向けられているかどうか、必要に応じて統計法第33条に基づく調査票情報の利用申請を行っているかどうかなども注目点となる。

第3に、業務データが集計され、業務統計化された課題の把握、解決方向の提示に活かされているかどうか。『論点データ集』にすでに取り上げられている資料もあるが、基礎自治体における業務資料は膨大にあり、業務データ化して活かせる資料はまだまだあるのではないかと考える。

そして、第4に、独自調査の活用である。これは予算を伴う事業となるが、きちんとした調査になっていれば、他にはない資料であり、自治体職員として自信をもって状況説明ができるし、市民の側からしても納得がいく。その実施がEBPMサイクルに組み込めれば、当該課の政策活動は活気を帯びてくることは間違いない。

これらが成功裏に進むかどうかは、『三鷹を考える論点データ集』が発行できたかによるのではない。その作成過程で、庁内に向けプレゼンテーションをし、庁外に向けプレゼンテーションを繰り返す。特に後者が大事で、その際食いつきがなければ、課題の共有に成功していないということになる。行政の持つ資料を二次利用可能な形で公表していくことがオープンデータの活動といわれているが、課題を分かりやすく説明する事もまたオープンデータの活動である。様々な資料が手元にあるのは行政であるから、この後者の高度なオープンデータこそが本当は重視されなければならない。これが市民参加を生み、市民との協働・共創の出発点となる。それがスムーズになった時、EBPMが定着してきているとみなすことができるのである。