

エビデンスに基づく国土政策形成に関する一考察 ～国土計画の策定を例に～

一般財団法人国土計画協会顧問 幾度 明

1. EBPMの強化に関するこれまでの動き

近年、政策形成においてEBPMの考え方が大切である、ということが盛んに言われるようになってきている。EBPMとは“evidence based policy making”のことであり、政策の立案、推進、評価などは、エビデンスに基づいて行われる必要がある、という考え方である。こうした考え方が重要と考えられるようになってきた背景として、従来、エビデンスに基づく政策形成が十分でなかったために、真に必要な政策が選択されなかったり、採用された政策の効果が十分発揮されてこなかった、という反省があったことが挙げられる。

EBPMの考え方は1990年代頃から英国や米国で発展してきたと言われるが、我が国では、2010年代頃から議論されるようになってきた。2017年に内閣府がとりまとめた「統計改革推進会議最終とりまとめ」において、政策効果の測定に重要な関連を持つ情報や統計等のデータに基づいて政策を立案することで、政策の有効性と国民の行政への

信頼確保につなげられることへの期待が示され、この年の「経済財政運営と改革の基本方針」いわゆる「骨太の方針」ではじめてEBPMと言うワードが登場した^{注1)}。その後、EBPMの強化が重要であるという認識が高まり、2024年の「骨太の方針」ではじめて「改革推進のためのEBPMの強化」という柱立てがされた^{注2)}。さらに、2025年の「骨太の方針」では、「政府全体のEBPMの強化」という柱立ての中で、政府全体の取組を本格化する段階であることが示された^{注3)}。

2. EBPMにおけるエビデンス

それでは、このEBPMの考え方におけるエビデンスとは具体的にどのようなものなのであろうか？ この点については、2023年に内閣官房行政改革推進本部事務局が政策担当者向けにまとめた「EBPMガイドブック」にその概念が示されている。下表がその考え方を示したものであるが、EBPMにおけるエビデンスは、狭義と広義のエビデンスに分類されている。狭義のエビデンスは、

表 エビデンスとは何か

	種 類		内 容
	エビデンス (広義)	データ、 ファクト等 <現状把握のための エビデンス>	データ、ファクト
将来予測			現状のまま推移した場合 等の将来予測
エビデンス (狭義) <政策効果を把握する ためのエビデンス>		定量的な因果効果	統計的手法等を用いて明 らかになった政策の定量 的な因果効果
		定性的な因果効果	定性的な手法を用いて 明らかになった政策の 因果効果

注) < > は筆者による加筆部分である。

「EBPMガイドブック」(内閣官房行政改革推進本部事務局) 2023年を基に作成

統計的な手法や定性的な手法等により明らかとなった政策の因果効果を示すものであり、広義のエビデンスは、これに加え、狭義のエビデンスの基礎となるデータ、ファクト及び将来予測を含むものとされている。こうした区分のほかに、エビデンスの用途に着目して「政策効果を把握するためのエビデンス」と「現状把握のためのエビデンス」という分類がされることもある。ぴったりと一致するものではないが、表の「エビデンス（狭義）」と「政策効果を把握するためのエビデンス」が、また、表の「データ、ファクト等」と「現状把握のためのエビデンス」が概ね重なり合う概念と考えられる。本稿では、以下、エビデンスの用途に着目して、国土政策におけるEBPMの強化を考えてみたい^{注4)}。

3. エビデンスとバイアス

政策形成におけるエビデンスは、因果効果であれ、データ、ファクトであれ基本的には間違いのない正確な情報である、という前提でその必要性が論じられる。しかし、実際に扱われるエビデンスには様々な情報の偏りが存在することが多く、こうした偏りはバイアスと呼ばれる。エビデンスは、あくまでも、政策形成を念頭に置いた人間が扱うものである。その限りにおいて、意図の有無に関わらず、情報に一定の偏りが生まれることはしばしば起こることであり、こうしたバイアスはエビデンスの創出、選択及び解釈に影響を及ぼすとされる^{注5)}。特に、データ、ファクトの中で、数字で示される定量的なデータは、間違いのない客観的な情報であり、偏りのないものである、と見なされがちである。考え方の違いで論争が起きていてなかなか合意が得られないような時に、数字による定量的なデータが示されると、それまでの論争に決着がつく、というようなことがしばしば起きる。数字で示されるとなんとなく納得してしまった、ということは、多くの人が経験することではないだろうか。そこには、数字は客観的なものの象徴であり、主観的な側面を排除した厳然たる事実の姿であるとの暗黙の前提がある。しかし、データをインプットするのは人間であり、その意味で、数字の客観性というのも、結局は人間の主観から生じたもの、ということも事実である。「数字の魔力」や「数字が独り歩きする」とよく言われることがあるが、数字で示された定量

的データについても、その数字がどのように作成され、現実の状況をどのように表現しているのか、ということを理解し、バイアスが含まれている可能性を頭に入れながらエビデンスを構築していくことが大切である。

4. 国土政策におけるEBPMについて ～国土計画の策定プロセス～

EBPMはあらゆる政策分野で取り組むべきものとされており、国土政策も例外ではない。そこで、国土政策におけるEBPMの強化について、国土計画の策定プロセスを例に考えてみたい。

①「政策効果を把握するためのエビデンス」について

「政策効果を把握するためのエビデンス」は、政策を実施した時としない時を比較して、実施したことが目標の達成にどのような因果効果を及ぼしたか、ということができる限り定量的に示すものであることが期待される。新型コロナウイルスに対するワクチン接種を例にとると、接種する人とならない人をランダムにグループ分けし、それぞれのグループ毎の罹患状況を比較することによって、接種の因果効果のエビデンスがかなり把握できるものと考えられる^{注6)}。

国土計画の策定という政策の因果効果をこれに即して考えると、計画を策定した時としない時の国土政策の目標の達成状況を比較することによって計画策定の因果効果をエビデンスとして把握することが可能となる、ということになる。しかし、ワクチン接種の因果効果と異なり、国土計画の策定において、こうした比較を直接行うことは困難である。なぜなら、比較の対象である、計画を策定しなかったときの状況を把握することは事実上不可能だからである。

そこで、国土計画策定の効果について、計画に盛り込まれた政策や施策がどの程度実現したか、ということを目指して評価しようとする考え方が出てくる。こうした考え方は、国土計画の実効性という観点でしばしば論じられてきており、最近の国土計画は、計画に盛り込まれた政策や施策があまり実現できず、役に立っていない、という指摘にもつながるものである。この点について、例えば、個別の公共施設の整備計画であれば、何時までにどのような施設を整備する、という計画の内容と、実際の事業の進捗状況を比較することによって計画の実効性を評価することは可能であ

り、また意味のあることでもある。

一方で、国土計画は、長期的視点に立って、多くの分野を総合的に俯瞰しながらあるべき将来の国土像を示す行政計画としての役割を担っている。上記の実効性の観点から見ると、現状にとらわれず、将来の目指すべき姿を示そうとする計画よりも現状の延長線上で出来ることを優先した計画の方が、一般的には政策や施策の実現の度合いが高まるので計画としての評価は高い、ということになってしまう。しかし、国土計画が担っている役割を考えれば、そうした評価が適切である、とは言えないであろう。

それでは、国土計画策定の政策効果はどのように考えれば良いか？その鍵は指針性にあると考える。つまり、計画を策定したことによって、計画で示された理念や政策、施策が、関係する各分野の様々な主体の政策、施策や活動などにどのように影響を及ぼしたのか、という観点である。具体的には、計画に盛り込まれた理念や政策、施策を受けて、様々な主体の政策、施策や活動がどのように変化したのか、を測定することになる。例えば、2023年に決定された第三次国土形成計画で示された二地域居住の促進について、2025年末で、促進のための計画を策定した都道府県が20府県、これに連携した計画を策定した市町村が28市町村という結果が国土交通省から公表されている。こうした情報を、計画策定以前の地方公共団体における取組状況の情報と比較することで得られたデータやファクトを、政策効果を把握するエビデンスとして活用することが考えられる。

②「現状把握のためのエビデンス」について

国土計画で示される理念や政策、施策が、関係する各分野の様々な主体における取組に影響を与えるような効果を発揮するためには、その理念や政策、施策が、説得力を持ち、幅広く共有されるようなものでなければならない。そして、こうした指針性の高い計画を支える基礎として、データやファクトに基づく「現状把握のためのエビデンス」が明確に示されることが不可欠である。こうしたバックボーンのない計画は、よく「作文に過ぎない」と揶揄されるように、多くの分野の活動に影響を及ぼすような指針性の高い計画にはなり難い。

また、「現状把握のためのエビデンス」というと、数字で示される定量的データに基づくエビデ

ンスが中心と考えられがちであるが、国土政策のような長期的、総合的な視点を必要とする政策分野では、これに加え、エピソードなども含めた定性的なデータやファクトの把握も重要であり、様々なデータ、ファクトを総合的に組み合わせながら現状分析、将来予測を進めていく必要がある。

我が国の国土計画では、計画の策定に当たり、“人と国土”の関係性に関する現状分析や将来予測の作業に力を注いできた。“長期展望”と一般に呼ばれるこうした作業は、EBPMにおける「現状把握のためのエビデンス」を構築する取組に当たるものであり、国土計画のプランナーは、この作業が計画の指針性を高める重要な作業である、という意識を共有してきた。最近の国土計画では、こうした意識がやや希薄になり、それが計画の指針性にも影響を及ぼす一つの要因になっているのではないかと懸念している。

5. 国土計画の策定におけるエビデンスのバイアスについて

4. ②で『現状把握のためのエビデンス』の重要性を述べたが、3. で述べたように、その基礎として収集・分析されたデータやファクトには、それが定量的であれ定性的であれ、某かのバイアスを含んでいる場合が少なくない。国土計画の指針性を高めるために、苦勞してエビデンスを構築しても、その基礎となるデータやファクトに大きなバイアスが含まれていると、エビデンスの信頼性が低下し、国土計画の指針性にも影響を及ぼすこととなる。国土計画の策定において、エビデンスの創出、選択、解釈の各局面で生じると考えられるバイアスの例を以下に挙げる。

①エビデンスの構築のために新たに得られたデータ、ファクトを過大評価してしまう事例

〈エビデンスの創出〉

国土計画の策定プロセスでは、新たなデータやファクトを得るためのケーススタディ調査がしばしば実施される。こうした調査は、その実施を通じて、マクロレベルの定量的なデータなどでは得にくい情報を把握することができ、「現状把握のためのエビデンス」の強化に寄与することが期待される重要な取組である。

一方で、こうしたケーススタディ調査は、ある条件の下での個別の事例に関する調査であるので、全体としての政策の因果効果を把握する、という

目的にその結果をそのまま当てはめると、偏りを持つ情報となる可能性がある。また、ケーススタディ調査は、政策形成につなげることを念頭に置きながら実施されることが一般的であるので、意図の有無に関わらず、調査の企画・設計などにおいて一定のバイアスが入り込む余地があり得るものである。特に、エビデンスの基礎となるような既存のデータやファクトが得られない場合、ケーススタディ調査で新たに得られたデータやファクトに頼ってエビデンスを構築しようとして、その結果を過大評価してしまう場合がある。成功事例の横展開ということがよく言われるが、その意義は、ある地域のケーススタディ調査から得られたデータやファクトを他の地域にそのまま当てはめる、というようなことではなく、個々の状況の違いを超えた共通の因果効果を把握するための考察につなげていくところにある^{注7)}。

エビデンスを構築するために新たなデータやファクトを得ようとする際には、こうしたバイアスが含まれる可能性に十分留意する必要がある^{注7)}。

②適切でないデータ、ファクトを選択してエビデンスを構築してしまう事例

〈エビデンスの選択〉

多くの地域が少子化の進行をどのように食い止めていくのか、という地域課題に直面している。この課題への対応にあたり、地域の少子化の実態や将来動向を把握する指標として、合計特殊出生率のデータが用いられるケースがある。合計特殊出生率は、一人の女性が生涯で何人の子供を産むか、という数字で、わかりやすい指標であるが、域外との人口移動が存在する“地域”を対象とした少子化の実態を示すデータとしては適切でない面がある。少し極端な例を示すと、100人の若い女性がいる地域で、そのうち、50人が子供を産む年齢に達する前に、他の地域に移動してしまったという状況を想定する。このとき、残った50人が全員2人の子供を生んだとすると、その地域の合計特殊出生率は2.0（出生数100人）となる。この数字を基に少子化に関するエビデンスを構築すると、その地域は少子化が進んでいない地域ということになってしまうかもしれない。しかし、実際には、100人の女性が地域にとどまって皆が2人の子供を産むというような状況にならなければ地域の人口は維持されない。この時も合計特殊出生率は

2.0となるが、出生数は200人であり、全く異なる状況となる^{注8)}。地域の少子化問題に対応し、持続可能な地域社会の形成を図っていくためには、地域の人口や経済の規模に対する出生数こそが重要であり、総人口に対する出生数を示す普通出生率がエビデンスを構築するために必要なデータになると考えられる。

このように、データやファクトの選択が適切に行われないと、これに基づき構築されたエビデンスには多くのバイアスが含まれてしまうので、その選択には十分な留意が必要である。

③データ、ファクトを適切に解釈しないままエビデンスを構築してしまう事例

〈エビデンスの解釈〉

国勢調査は我が国の状況を把握するための最も基本的な全数調査であり、その結果は、あらゆる政策分野において重視される基本的なデータとなる。国土計画の策定プロセスにおいても、同様であり、国勢調査のデータは、エビデンスの基礎となる最も信頼性の高い基本データとなる。特に、将来予測などを行う際には、長期にわたるデータの蓄積がある国勢調査のデータは欠かすことができない。ところが、1980年代頃までは100%に近かった国勢調査の回収率が、その後低下してきており、その結果、データにおける不詳の割合が回を追うごとに拡大する傾向にある。例えば、年齢が不詳の人口の割合は、2005年には0.38%であったものが、2020年の国勢調査では2.3%まで増加してきており、データの信頼性の低下が危惧されるレベルにまでなっている。また、回収率は属性によって大きく異なる。例えば、年々増加する外国人については、年齢不詳の人口の割合は5割近くに達している。さらに、地域差も大きく、東京都区部の不詳の割合は3.3%、そのうちの新宿区の不詳割合は9.5%にまで達している。これまでは、国勢調査のデータは極めて信頼性の高いデータである、との解釈を前提にしてエビデンスを構築してきたが、不詳の割合の増加によりその信頼性が低下し、情報の偏りというバイアスの存在が無視できない状況になってきている。特に、属性を絞ったセグメント分析や長期の時系列分析などでは、情報に大きな偏りが生じ、結果として実態を見誤る可能性が高くなってきていることが危惧される。

データやファクトの解釈が適切でないと、因果

効果を把握するためのエビデンスに影響を及ぼすことは当然であるが、この事例のように、データそのものの信頼性が変化することによって生じるバイアスについては、認識することが難しい場合も出てくると思われるので、特に留意が必要である^{注9)}。

6. 今後の国土計画の策定に向けて

国土計画の役割の低下が指摘されて久しい。第三次国土形成計画の決定の際も、社会の関心は低く、メディアの扱いも以前の計画に比べると小さいものであった。厳しい見方をすれば、国土計画は批判される段階を超えて無視される存在になりつつあるといっても良いのかもしれない。それでは、国土計画は不要になったのかと言えば、経済社会の動きが不連続で将来が見通しにくい時代だからこそ、国が長期を展望した国土の将来像を示すことの重要性は高まっている、との指摘は根強くある。最近の国土計画がこうした社会の要請に必ずしも応えられるものになっていないことが課題である。国土計画を社会の関心の内側に戻す鍵は、計画の指針性を如何に高めていくか、にある。その取組の第一歩は、EBPM強化の観点に立って、“人と国土”に関するデータやファクトを徹底的に収集・分析し、これを基に、できるだけバイアスの影響を受けない形で信頼性の高い「現状把握のためのエビデンス」を構築することである。前述したように、我が国の国土計画は、こうした取組を“長期展望”という形で言い、指針性の高い計画を策定してきた実績を持っている。改めてこれまでの“長期展望”を振り返りながら、次の国土計画の策定に向けて、令和時代の“長期展望”の作業が意欲的に進められることを期待する。

(備考) 本稿の内容は、筆者個人の見解であり、筆者の属する組織としての意見ではないことを申し添える。

〈注〉

- 1 「経済財政運営と改革の基本方針2013」(骨太の方針)で「エビデンスに基づく政策評価の確立」が示され、その後、PDCAサイクルの徹底などが盛り込まれた後、2017年の骨太の方針ではじめてEBPMと言うワードが登場し、「EBPM推進体制の構築」が示された。
- 2 「経済財政運営と改革の基本方針2024」では、第3章「中長期的に持続可能な経済社会の実現～「経済・財政新計画」～」において「改革推進のためのEBPM強化」がはじめて柱立てされ、その中では、「政策立案段階からのEBPMの設計、予算、データ、人材、ノウ

ハウの不足などの阻害要因の克服によりEBPMに的確に取り組む動機付けが重要」とされている。

- 3 「経済財政運営と改革の基本方針2025」では「政府全体のEBPMの強化」という柱立ての下、「EBPMアクションプラン」に基づき政府全体のEBPMの取組を本格化することが示された。
- 4 『日本の政策はなぜ機能しないのか？ EBPMの導入と課題』(杉谷和哉氏著)では、『現状把握の捉え方次第で異なってくるが、「エビデンス(狭義)」と「政策効果を把握するためのエビデンス」、「データ、ファクト等」と「現状把握のためのエビデンス」の概念は概ね重なり合うもの』とされている。
- 5 『日本の政策はなぜ機能しないのか？ EBPMの導入と課題』(杉谷和哉氏著)では、英国の政策学者であるジャスティン・パークハースト氏の見解などを引用する形で、『この偏りを「バイアス」と呼び、バイアスには技術的バイアスとイシューバイアスがあり、「エビデンスの創出」、「エビデンスの選択」及び「エビデンスの解釈」に影響を及ぼす』とされている。
- 6 「ランダム化比較試験」(RCT)と呼ばれ、被験者(政策対象者)を処置群(介入対象)と対照群(非介入対象)にランダムに振り分けて政策介入の効果を測定する手法である。ランダムに振り分けることにより、結果に影響を及ぼすと考えられる年齢、性別、健康状態などの属性が同じようなグループ構成になるとされる。
- 7 ケーススタディ調査は、政策がプラスの因果効果をもたらしていると思われる事例を取り上げることが多いが、政策がうまく機能していない、と考えられる事例の調査も有効である。こうした事例の調査は、データやファクトが得にくいことからあまり行われませんが、政策を担当した筆者の経験からすると、こうした事例にこそ政策の因果効果の把握に示唆を与えてくれるヒントが多く含まれているように思われる。
- 8 若い女性の地域外への流出が大きい地域ほど合計特殊出生率の値は相対的に高くなる傾向にある。東京都の合計特殊出生率が1を切り、子どもを飲み込む“ブラックホール”のような地域、と称されたが、この時の東京都の普通出生率は全国平均を上回っていた。
- 9 統計担当部局もこうした課題に対し、インターネットの活用などの回収率向上の施策に加え、不詳補完値データの提供などを進めている。次の国土計画の策定では、こうした取組の成果も活用しながら、できる限りバイアスの影響を受けない信頼性の高いエビデンスを構築していく努力が計画策定部局に求められる。

〈参考文献〉

- 『日本の政策はなぜ機能しないのか？ EBPMの導入と課題』(杉谷和哉) 2024.7.30
『日本における「エビデンスに基づく政策形成」の取組み—「EBPM三本の矢」を中心に—』(杉谷和哉) 2021.3.17
『政策評価とEBPMをどう連動させるか？—基本的な考え方と実践例—』(小林庸平) 2022.4
『行政計画のジレンマ』(西谷剛) 2009.3
『経済財政運営と改革の基本方針 2025』(内閣府) 2025.6
『経済財政運営と改革の基本方針 2024』(内閣府) 2024.6
『EBPMアクションプラン 2025』(経済財政諮問会議) 2025.7
『EBPMガイドブック』(内閣官房行政改革推進本部事務局) 2023.4
『人口データから見た少子化の実態について』(幾度明) 2024.12
『国土計画を取り巻く環境変化』(幾度明) 2024.4