

GLOCOM Discussion Paper Series

25-001

Center for Global Communications, International University of Japan

国からの提供データを活用した EBPM 推進をめぐる自治体の現状と課題

—杉並区における ETC2.0 プローブデータ
を活用した交通安全対策事例—

伊藤将人	国際大学 GLOCOM
稲垣佑一	一橋大学社会学部
有元勇人	一般財団法人計量計画研究所
塚本健太	一橋大学大学院社会学研究科
藤井優多	一橋大学大学院社会学研究科
堂免隆浩	一橋大学

GLOCOM

国際大学グローバル・コミュニケーション・センター

<https://www.glocom.ac.jp/>

2025年1月31日発行 (No.26, 25-001)

発行人 松山良一

編集長 山口真一

編集委員 渡辺智暁 豊福晋平 小林奈穂 逢坂裕紀子

編集 武田友希

発行所 国際大学グローバル・コミュニケーション・センター

〒106-0032 東京都港区六本木 6-15-21 ハークス六本木ビル 2階

Tel : 03-5411-6677 FAX : 03-5412-7111

URL : <https://www.glocom.ac.jp/>

本論文は著者の見解に基づくものであり、国際大学グローバル・コミュニケーション・センターとしての公式見解を示すものではありません。

GLOCOM Discussion Paper Series 25-001

2025. 1.

国からの提供データを活用した EBPM 推進をめぐる自治体の現状と課題 —杉並区における ETC2.0 プローブデータを活用した交通安全対策事例—

伊藤将人（国際大学グローバル・コミュニケーション・センター）

稲垣佑一（一橋大学社会学部）

有元勇人（一般財団法人 計量計画研究所）

塚本健太（一橋大学大学院社会学研究科）

藤井優多（一橋大学大学院社会学研究科）

堂免隆浩（一橋大学）

要約

日本の自治体では、合理性、パフォーマンス、資源、アカウンタビリティの最適化を高めるために EBPM（根拠に基づく政策立案）の導入が加速している。その先進事例として国から注目されている杉並区において、交通政策を担当する自治体職員へのヒアリングを実施した。本研究の目的は、自治体による EBPM の推進に対して、先行研究では指摘されてこなかった国と自治体との関係と、国からの提供データを活用した自治体職員視点の EBPM 推進をめぐる取り組みや課題認識を明らかにすることである。得られた知見は以下の通りである。第一に、データ分析・提供に対する国からの支援の影響は自治体にとって EBPM の方針を左右するという点で大きな意味を有している。第二に、国と自治体ではデータを通じて明らかにしたいことに違いがある。第三に、杉並区は質的なエビデンスも EBPM 推進のための論拠として採用することで、より良い政策の実現を目指している。

キーワード

EBPM、交通政策、ETC2.0 プローブデータ、質的なエビデンス、杉並区

1. 研究背景・研究課題

近年、行政における EBPM の推進が盛んになっている。EBPM とは「政策立案のプロセスを体系化しようとする試み」あるいは「(客観的な) 証拠に基づく政策立案」(大橋,2020) を意味する。

この動向は世界的なものであり、古くは 1970 年代にムーブメントとして勢いを増し、その後、1990 年代後半から現在にかけて、北欧諸国や米国、英国など多くの国が、社会福祉、教育、医療、環境問題などの幅広い分野で EBPM を導入し、その適用範囲は年々拡大している (Bulmer 1982, 1987; Bogenschneider and Corbett 2010; Cairney 2016; Head 2016)。例えば、英国では 2013 年に「What Works Network」が設立され、公共政策の質を向上させるためのエビデンス基盤を構築している。米国では、EBPM の取り組みはオバマ政権で強化され、その後の立法化等を経て現在も積極的に進展している。

政策の議論においては、信頼できる情報と専門知識が政策を策定し実施するための健全なプロセスに不可欠であることは自明である (Radaelli,1995)。一方で、EBPM の推進をめぐっては、政治的要因やイデオロギー的要因により証拠に基づく実践が損なわれやすい、エビデンスへの過度な依存は現場の声や文脈的な要因を軽視する危険性があるといった指摘もある (Head,2016)

こうした中で、日本においては、EBPM は 2010 年代に入ってから積極的に推進されるようになった。国は、EBPM 導入の目的を、経済-社会構造が急速に変化する中で限られた資源を有効に活用するため、国民により信頼される行政を展開するため¹、責任を果たすため²、政策の企画をその場限りのエピソードに頼らないため³、と説明している。

国の方針の下で、近年は自治体でも EBPM としてオープンデータや統計データの活用が推奨されつつあり (森谷・徳永,2021)、その動きは 2018 年度後半以降目立つようになってきた (佐藤,2021)。特に、住民生活に密接に関わる政策については、自治体レベルで EBPM を推進し効果的な政策立案を行うことが重要とされている(能島・江上,2022)。

日本における EBPM は国の統計改革と関連して推進されてきたため (杉谷,2022)、自治体における EBPM の推進も国の方針やガイドラインなどの影響を受ける形で拡大し、同時に先進事例の参照による自治体間での水平波及が生じてきた。しかし、先行研究では、国と自治体の動向は分けて論じられる傾向にあり、自治体が EBPM 推進をめぐり国との関係をどのように築き認識しているのか、国の EBPM をめぐる態度や方針、提供するデータの有無や質などが自治体の EBPM 推進にどのような影響を与えているのかは、一部海外の事例 (草場, 2023 など) を除いて十分に明らかにされてこなかった。

¹ 首相官邸 (2017)「統計改革推進会議 最終取りまとめ」(閲覧日,2024.05.27, https://www.kantei.go.jp/jp/singi/toukeikaikaku/pdf/saishu_honbun.pdf)

² 総務省 (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)」(閲覧日,2024.05.27,https://www.soumu.go.jp/main_content/000579366.pdf)

³ 内閣府「内閣府における EBPM への取組」(閲覧日,2024.05.27, <https://www.cao.go.jp/others/kichou/ebpm/ebpm.html>)

また、現状、国職員でも統計データの分析スキルが不足し EBPM が浸透していない中で⁴、自治体の中には EBPM のスタートラインに達していない自治体も多く、各地域でそれぞれ異なった状況が存在している（森谷・徳永 2021; 能島・江上 2022）。こうした中で、先行研究では先進事例とされる地域の事例を分析した能島・江上（2022）や自治体職員の統計分析経験と EBPM 能力向上の関連を分析した森谷・徳永（2021）、EBPM の自治体計画への活用を検討した小泉（2023）、自治体経営におけるエビデンスを媒介とした市民対話をめぐる大杉（2024）などがあるが、これらは自治体における EBPM の推進を前提に、さらに推進するための方法やポイント、課題解決策を提案する一方で、EBPM 推進をめぐる特定の課題についての現場職員の認識や日常的な取り組みなど、ミクロな EBPM をめぐる実践の有り様は明らかにされていない。

しかし、国と自治体が連携して EBPM を推進する場合にも、自治体が国と異なる方針を示す場合にも、住民の生活に近い現場にある自治体による EBPM 推進と、それをめぐる国-自治体関係の一端を明らかにすることには政策的意義があると考えられる。

2. 研究目的と本論文の特徴

そこで本論文では、EBPM をめぐり国の方針やデータ提供などが自治体における EBPM 推進に与える影響と、EBPM 推進の過程における自治体職員のデータやエビデンスをめぐる認識と実態を事例分析により明らかにすることを目指す。

対象となる杉並区は、国によって提供される ETC2.0 プローブデータ(以下 ETC2.0PD)を活用した EBPM 導入をめぐる事例である。分析にあたり具体的には、国の提供した量的データが自治体でいかにして活用されているのかいないのか、自治体は国のアプローチをどのように認識しているのか、国の動向を踏まえて自治体独自の取り組みを展開しているのかなどを明らかにすることを目指す。

その際、本事例のような特定の事業における EBPM に関しては、データ等のエビデンスに基づく判断と「経験則（本事例の場合、自治体職員の経験や住民の声）」に基づく判断が必要であるという先行研究の知見を踏まえ（浜島,2024）、特に質的な経験則が量的なエビデンス（ビッグデータ等）とどのように棲み分けて、もしくは関連させて用いられているのか、それらをめぐる担当者レベルの対応や課題認識に焦点を当てて分析を進めることとしたい。

なお、本論文は杉並区の単一事例を対象としたインタビュー調査である。そのため、今後の EBPM をめぐる国-自治体間研究のさらなる発展や、自治体における EBPM 推進の実態を明らかにしていくための予備的考察であることを予め断っておきたい。

⁴総務省（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」（閲覧日,2024.6.26, https://www.soumu.go.jp/main_content/000579366.pdf)

3. 調査の対象と方法

本論文の調査対象は、杉並区による国が提供する ETC2.0PD を活用した交通安全対策事例である。

この事例は、総務省『地方公共団体における行政改革の取り組み』にて EBPM の取組事例として掲載された、いわゆる先進事例と国によって位置づけられた取り組みである。資料では、「自動車の速度や経路の情報」「急挙動情報」等のビッグデータを基に生活道路の安全対策を実施しているといった説明や、潜在的な交通状況を把握し、これまでの「事後対策型」から「予防型」の安全対策に転換したことが先進性と独自性として強調されている⁵。事例の選定理由は、①既に EBPM の取り組みが実行段階であること、②複数の政策資料で特徴的・先進的事例として取り上げられている事例であること、③開始から数年が経ち PDCA サイクルを一通り回していること、④導入過程、政策実行時、評価という政策の流れを俯瞰して分析できること、とされている。杉並区のような段階にある事例は、自治体による EBPM 推進が半ばの現時点では限られており、本事例の選択は妥当であると考えられる。

調査方法は次のとおりである。2023 年 2 月から 4 月にかけて、対象事例をめぐる国と杉並区の政策文書を整理、分析した。その際、国と杉並区の間的事例をめぐる認識や位置づけの共通点と差異に焦点を当て分析を行なった。あわせて、担当課である杉並区役所都市整備部土木計画課の担当職員（2 名）に対して、2023 年 5 月 11 日に半構造化インタビュー調査を行った。質問項目は、EBPM やエビデンスの定義、ETC2.0PD を活用した政策過程と成果、EBPM を実施可能な人材の有無、外部アクターとの連携有無などである（表 1）。さらに、2023 年 7 月 12 日には、メールで質問紙を送り追加の回答を得た。

表 1 杉並区担当者に対するインタビュー項目

1. 「EBPM」や「エビデンス」というワードの位置づけ、定義
2. EBPM やエビデンスを積極的に活用した政策形成が、始まった時期と経緯
3. EBPM やエビデンスを活用した政策形成を理解し、分析などができる人材の有無と育成状況
4. EBPM の実践推進が、具体的に指す対象
5. エビデンスを活用した交通安全対策の課題と今後の展開
6. 国や民間企業といった外部アクターとの連携有無
7. EBPM 施策を実施したことによる逆機能の有無
8. EBPM をはじめとした量的なデータを扱うことに対する認識
9. 実施した交通安全対策をめぐるエビデンスの活用と評価方法
10. 従来の交通安全対策と現在の差異。ETC2.0 データをエビデンスとして活用するに至った経緯
11. 土木計画課におけるエビデンスを活用した交通安全対策に対する他部署（全庁）の反応の有無

4. 分析と結果

4.1 杉並区におけるデータ活用の展開

4.1 では杉並区における交通安全対策をめぐるデータ活用の歴史的経緯を整理する。

⁵ 総務省資料（閲覧日,2023.6.19,https://www.soumu.go.jp/main_content/000679420.pdf,19)

杉並区における EBPM へと至るデータ活用の歴史において、2008 年より始めた地理情報システム（GIS）によるデータ活用の推進と基盤整備は一つの源流にあたる⁶。当初は、国土交通省が 2013 年に策定した「インフラ長寿命化基本化計画」⁷に基づき、区独自または外部から入手したデータを元にインフラの老朽化対策を行った。土地利用現況調査の結果を独自に GIS 化し、活用することで各課が保有する行政情報を一元化、全庁的に情報を共有することで業務の効率化を図るとともに、全庁型 GIS「すぎなみまっぷ」（杉並区,2014）、公開型 GIS を活用した地震被害シミュレーション、土木施設の基盤情報等のオープン化拡充、高精度な基盤情報の提供に向けた機能拡充が推進された。

GIS の活用が推進される中で、2019 年に杉並区は国土交通省東京国道事務所より ETC2.0PD の提供を受けて、区中央部を南北に走る馬橋通りに対し安全性を高める対策を開始した。当初は、「国土交通省からの依頼により、提供可能なデータが示され、それを受けて使用可能なデータの提供に対して手を挙げた形」⁸であった。また、その時期が道路網の計画的な整備を計画した「すぎなみの道づくり（道路整備方針）」を策定するタイミングであり、データを利用した道路の危険箇所の抽出に活用可能であると前向きに考えられたことも大きかった⁹。

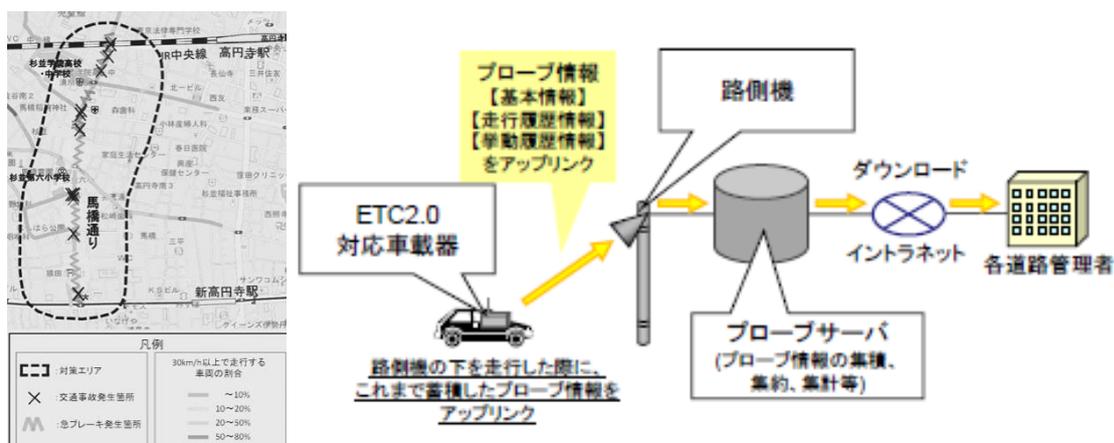


図 1（左） 馬橋通りの位置と ETC2.0PD が示した道路の危険情報¹⁰

図 2（右） ETC2.0PD 収集の仕組み（牧野ほか, 2015）

⁶ 杉並区議会平成 20 年第 4 回定例会、杉並区行政管理部長発言、11 月 22 日-18 号。

⁷ 国土交通省（2018）「インフラ長寿命化基本計画」（閲覧日,2023.06.20, www.mlit.go.jp/common/001040309.pdf）

⁸ 担当者への聞き取りより。

⁹ 地方自治研究機構「調査研究事業：自治体 DX におけるデータ活用及び EBPM に係る調査研究（令和 3 年度）」（閲覧日,2024.12.04, http://www.rilg.or.jp/htdocs/uploads/protect/R4_senshin/21_jfm_tokyo_suginami.pdf）

¹⁰ 杉並区広報課（2019）「杉並区の生活道路で、ETC2.0 データの分析と合同点検結果から計画した交通安全対策を実施します」（閲覧日, 2024.06.10, https://www.city.suginami.tokyo.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/031/523/290323bigdetawokatuyousikou_tutaisaku.pdf）

ETC2.0 は道路（路側機）と車両（車載器）が双方向通信することにより、従来よりも拡大された情報提供などを受けられるサービスである。この ETC2.0 サービスに対応した車載器を搭載する車両は、プライバシー対策がなされた形で「走行距離」や「挙動履歴」を蓄積しており、その車両が全国の高速道路や直轄国道に設置された路側機の下を通過する際にこれらの情報を収集している。この収集された情報が ETC2.0PD と呼ばれるものである¹¹。

ETC2.0PD を参照することで得られるデータは以下の通りである(牧野ほか, 2015)。

- 1 日本全国の任意エリア・路線のデータ
- 2 車両の動きに関する詳細なデータ
- 3 任意期間や、タイムラグのないデータ
- 4 正確性や真実性の高いデータ

国土交通省によれば、ETC2.0PD を活用した交通安全対策により、速度超過や急ブレーキ多発、抜け道等の潜在的な危険箇所を特定し事前対策が可能となる¹²。より具体的には、ETC2.0 搭載車両から得られるプローブ情報を用いて閾値を設け、地図上に展開し、時間帯別・速度及び挙動別にデータを整理・解析することにより、事故を未然に防ぐための潜在的危険箇所を抽出することが可能になる（加藤・玉越,2016）。さらに、2024 年 1 月に起きた能登半島地震など災害復旧においも、可搬型経路情報収集装置を追加配備することで地域の状況を把握するために用いられるなどしている¹³。

杉並区では、ETC2.0PD によって得られる速度やブレーキなどの情報を活用することで、今までの聞き取り調査では危険が訴えられなかった場所について、潜在的な危険性を認め、より危険な走行が行われている場所に路面表示やポストコーンを施すといった事前対策が行えるようになった。その結果、本事例は総務省¹⁴や地方自治研究機構¹⁵などから EBPM の事例として注目を集め、特徴と成果が「事後対策型から予防型の安全対策に転換した」と公表されるに至った。このことから、杉並区による ETC2.0PD を活用した交通安全対策は、自治体による EBPM 先進事例として評価されていることがわかる。

担当者は、この取り組みにおいて過去のデータ利活用の蓄積、構築と経験が ETC2.0PD を活用したデータ活用の実施に結びついた側面があると語っている。

¹¹ 高度道路交通システム研究室「ETC2.0 : 『ETC2.0』 プローブ情報」（閲覧日,2024.12.10, <https://www.nilim.go.jp/lab/qcg/research/etc-2.0.html>）

¹² 国土交通省（2018）「地域における道路交通データの活用事例」（閲覧日,2024.06.26, <https://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/ict/pdf02/03.pdf>）

¹³ 国土交通省（2024）「能登半島地震における ETC2.0 データの活用状況」（閲覧日,2024.12.05, <https://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/ict/pdf07/06.pdf>）

¹⁴ 総務省（2020）「地方公共団体における行政改革の取り組み（令和 3 月 27 日公表）」（閲覧日, 2023.06.20, www.soumu.go.jp/main_content/000677734.pdf）

¹⁵ 地方自治研究機構（2022）「自治体 DX におけるデータ利活用及び EBPM に係る調査研究」（閲覧日 2024.5.25, http://www.rilg.or.jp/htdocs/uploads/protect/R4_senshin/21_jfm_tokyo_suginami.pdf）。

「一番重要なのは、その（収集した）データを、予防保全って言ってもそれをしっかり蓄積していく基盤がないと組織としてダメですよ。そこで杉並は GIS データをしっかりと構築したんですね。区独自の GIS を構築したことは意義のあることでした。それ（GISの構築化の取り組み）がうまく結びついていい方向（EBPM）に進んでいるのかな。」

語りからは、担当者が杉並区における 2008 年からの GIS 推進によって、データの利活用の重要性や有効性が区内で一定程度共有されていたことが EBPM 推進の俎上を区内に成立させたことと認識していることが読み取れる。また、GIS の活用とデータの構築過程では、各種課題への「事後対策型から予防保全型への安全対策の転換」という側面もあったことが明らかになった。このことから、既存の取り組みと政策文脈が、政策形成過程における ETC2.0PD を活用する抵抗感の軽減につながった可能性があることが担当者への聞き取りから示唆される。

4.2 ETC2.0 の活用と課題

4.1 では ETC2.0PD の活用に至る経緯と、活用のポジティブな政策効果を整理したが、課題についてはどうだったのだろうか。そこで、4.2 では ETC2.0PD というビックデータの活用過程で発生した「人材的課題」と「職員がデータに違和感を覚えることがある」という 2 つの課題について、国によるデータの提供との関わりという視点を踏まえて分析することとしたい。

4.2.1 ETC2.0PD 分析における人材的課題

調査の結果、ETC2.0PD を活用した交通安全対策は、現在はデータ分析および対策案の作成までを国の負担で行えているものの、今後、国の役割が縮小しデータのための提供となっても区の負担で活用し取り組みを進めていくのかは、①現段階では決めていないこと、②現時点で区内に分析環境が整っていないことが明らかになった。担当者は、国のデータと現地の状況確認について、次のように語っている。

「検証や良い対策の選択まで国がやってくれていて、あとは区で現地確認して、本当にふさわしいかを確認しています。ETC2.0 の提供を受けた安全対策は、国がそこまでやってくれたものが合うのかを地元の人とかと現地で照らし合わせながら、実際の内容は決めています。」

また、担当者は次のようにも語っている。

「現在のところ、国負担でデータ分析と対策案の作成まで行ってくれているわけで、データのための提供となれば、区の負担で対策案の策定を委託することになると思います。」

担当者の語りから、急ブレーキ箇所や車のスピードの検証など、データの分析は国が行い結果の提供を受けていること、ETC2.0PD というビッグデータを用いた安全対策は、地元の人々の声や現地の状況といった経験則と照らし合わせて進めていることなどが明らかになった。

一方で、こうしたデータの有用性を認めつつも、データ分析や対策案の策定を今後、区で行うとなった場合には、区のみで行うことは難しいという実態も明らかになった。この点について、担当者は難しい理由を次のように語っている。

「(国から) もらえるデータ、自分達から取ったデータっていうのは、やっぱりものすごく大きい容量を持っているので、生データを自分たちで解析しよう、加工しようというのは環境的に厳しいですね。」

「杉並区ではデジタル部門を設け動いていますが、それが全庁までいくのにどの程度時間がかかるのかなというのがあります。」

EBPM においては、量的データの適切な収集と分析に基づく政策立案が求められるが、調査の結果、自律的な EBPM 推進をめぐる困難の一要因が PC システム等の環境にあることが明らかになった。具体的には、ETC2.0PD が大容量であるため、生データを解析し加工できる情報環境は区役所内には未整備という実態¹⁶がある。

EBPM の推進をめぐるのは、手法の科学性、客観性の担保が中心的に議論される傾向があるが、自治体現場においては、物理的・機材的に EBPM の実践が難しい環境であるケースもあることが本事例から明らかになった。なお、各種調査でも情報システム部門のセキュリティポリシーが理由でデータ分析ができない、データダウンロードできる PC が限られ利活用が滞るといった自治体職員の声は確認されている¹⁷。しかし、本研究のように PC のスペック自体の問題で EBPM の推進が難しいという自治体職員の声はこれまで管見の限り聞かれたことはなかったため、自治体における EBPM の推進をめぐる現状と課題を論じる上では重要な実態が明らかになったと言えるだろう。

¹⁶ データの分析アプローチとして、外部の企業や大学と連携する方法も考えられるが、予算的な制約で困難であることが語りの中で確認された。自治体における量的データの分析における費用面の課題は、EBPM の促進を阻む一つの要因となっていることが示唆される。

¹⁷ 株式会社富士通総研 (2020) 「地方公共団体のデータ利活用に関する調査報告書」
https://www.chisou.go.jp/sousei/resas/pdf/r2_03_houkokusho_fujitsu.pdf

4.2.2 データをめぐる職員の抱く違和感

さらに、自治体が活用するにあたり国による ETC2.0PD の提供をめぐるっては、聞き取り調査より 2 つの課題があることが明らかになった。第一の課題は「データの信憑性」である。担当者は、ETC2.0PD について次のように指摘する。

「幹線道路の近くだと、幹線道路のスピードを拾ってしまい、普段全然スピードを出してない道路が 60km 平均で走っているという結果が出たりするので、やっぱり完全にそれ（データ）を信じきっちゃいけない。」

道路交通のビッグデータである ETC2.0PD は、ETC2.0 車載器に、GNSS（全地球航法衛星システム）による車両の走行位置、加速度センサによる急ブレーキ等の情報（プローブデータ）が、走行中に蓄積される。ETC2.0 車載器に蓄積されたプローブデータは、道路管理者が高速道路や国道の路側に設置したアンテナ（DSRC 路側無線機：路側機）を通過した時点で多様なデータを収集する¹⁸。しかし、道路上に設置した路側機からのプローブデータの収集は路側機の数に限られていることなどを理由に誤ったデータを収集することもあり（加藤・玉越,2016）、杉並区の事例では近くを走る別の道路のデータを取得してしまうことで、正確な分析ができないという課題が生じていることが明らかになった。

ETC2.0PD をめぐるデータの信頼性や代表性をめぐるっては、先行研究においても課題が指摘されており（後藤ほか, 2018）、国土交通省も課題を認識しているが¹⁹、自治体がエビデンスに基づく政策形成を行う場合にもデータの誤りは問題となっており、その誤りが自治体職員により量的データへの十分な信頼を減退させていることが示唆された。ただしこの実態から、量的データを積極的に活用することで、逆説的に量的データのみを依拠した政策形成に慎重になる態度が確認されたのである。

第二の課題は、ETC2.0PD の用途をめぐる国と杉並区の認識の差異である。この点について、担当者は次のように語っている。

「路線で（対策を）やっているのですが。その路線に対して、（以前はデータを）もらってやってきたんですね。なんですけど、やる路線が決まっているのであればそんなデータはいらないでしょうという方針に（国が）なってしまっていたところがある」

国の方針としては、ETC2.0PD の利活用は地域という広いエリアの中から危険地帯を発見するという“面”的な利活用を想定している。一方で杉並区としては、道路に対する全

¹⁸ 一般財団法人 道路新産業開発機構（2020）「車両運行管理支援のための「ETC2.0 特定プローブデータ配信サービス募集要項」（閲覧日,2024.12.04, <https://www.hido.or.jp/distributes/files/youkou.pdf>）

¹⁹ 国土交通省（2021）「ETC2.0 の課題と今後の展開」（閲覧日,2023.5.25, <https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001447854.pdf>）

でのデータから場所ごとの特性を読み取り、その特性に適した改善方法を見つける“線”的な利活用を行いたいと考えている。こうした用途をめぐる認識の差異により国からデータの提供を受けられない、提供を受けた情報が異なっており政策形成のエビデンスとしての利活用の幅が狭まっているといったケースがあることが明らかになった。この結果から、データを提供する国と、活用する自治体の間で適切な目的の摺合せやコミュニケーションが不足している可能性が示唆される。

4.3 データ活用の考え方と質的なエビデンス

杉並区における量的データの活用の象徴的事例として、ETC2.0PDの活用における実態と課題を明らかにしてきた。特に、EBPMに関する研究であるという観点から「やっぱり完全にそれ（データ）を信じきっちゃいけない。」²⁰という発言が見られたことは一考に値する。

担当者は、EBPMの先進事例として各所で取り上げられる本事例をめぐり、聞き取りの中で何度か量的データのみで頼ることの課題性と、経験則や住民の声などの質的なエビデンス（堂免,2023）の重要性について語っている。それらは、ときにEBPMをめぐる議論においてエピソードベースと批判的に言及されるものであるが、なぜ杉並区では量的データと合わせて質的なエビデンスを積極的に採用しているのだろうか。

担当者は、前述の語りとあわせて、質的なエビデンスへの考え方と必要性を次のように語っている。

「2.0のデータで言うと、データが上がってきたところで現地確認しています。本当にそこが危険かなど。それは経験則っていうところもあり、比べちゃったりしているところがありますが。だから本当にそのデータ（ETC2.0PD）だけに頼っていたらいけないかなど。」

また、次のようにも語っている。

「それ（ETC2.0PDの分析）だけで（危険の判断を）全部やるのではなくて、現地に行ったりとか、住民の声を聞いたりとか、やっぱそういうのが大事だなと。」

調査から、4.3の通りデータと実態のズレが生じる可能性という課題を抱えるETC2.0PDについて、質的なエビデンスと組みあわせた判断が重要であると認識していることが読み取れる。その際、活用している具体的な質的なエビデンスとしては、「担当職員の経験則」「足を運んでの現場観察」「区民の声」などがあることが明らかになった。

²⁰ 担当者への聞き取りより。

「区民の声」については、過去に、ETC2.0PD を用いた検証結果に対して、住民から「普段感じている危険な箇所とデータの違いについて興味関心をもつ発言が聞かれた」ことがあったと言う。交通課題をめぐる住民との継続的なコミュニケーションが質的なエビデンスの活用を後押し、その結果得られた量的なエビデンスとそれが示す危険度のズレを解消する必要があると認識したことが読み取れる。質的なエビデンスは、量的なエビデンスでは表れないが住民が危険だと感じやすい要因が存在しないかの確認に役立っている。本分析から、担当者は質的なエビデンスを通して、相対的に質的なエビデンスの補完性と重要性を認識すると同時に、量的なエビデンスの活用方法や活用の限界を認識していることが示唆された。

5. まとめと考察

本論文は国と自治体の関係が EBPM 推進に対して与える影響と、自治体職員によるデータの活用や EBPM の推進をめぐる認識と一端を、杉並区における ETC2.0PD の活用事例を対象に明らかにしてきた。明らかになった点をまとめると、以下の 4 点に整理することができる。

- ① EBPM 推進の背景には、約 15 年前から推進してきた GIS によるデータ活用が、ETC2.0PD の導入に結びついたという政策的文脈があることが明らかになった。
- ② 量的なエビデンスである ETC2.0PD は大容量の情報を持つ。そのため解析し加工できる情報環境が未整備であるという区役所内の物理的・機材的要因によって、自組織内での一貫した分析と総合的かつ自律的な EBPM の実践が困難である実態が明らかになった。
- ③ ETC2.0PD の活用にあたっては、自治体担当者が「データの信憑性」と「用途をめぐる国との認識の差異」について課題を認識していることが明らかになった。
- ④ 量的なエビデンスである ETC2.0PD の課題を補うために、質的なエビデンスとして「担当職員の経験則」「足を運んでの現場観察」「区民の声」などを活用していることが明らかになった。

EBPM は先進事例とされている地域でも、積極的に導入しようとする際には、何らかの形で国の支援が必要となるケースは多い。現状自治体の EBPM で活用されているデータは自治体単独で取得できないデータの場合も多くある²¹。加えて得られたとしても自治体内部にスキルある人材や分析のための時間を確保できない。しかし、国が求める自治体ベースでの EBPM を今後さらに推進していくとした場合には、自治体単位での分析体制や求めるエビデンスの収集と活用、ニーズに合わせた情報の収集体制の整備を行う必要があるこ

²¹ 地方公共団体情報システム機構（2023）「地方公共団体におけるデータ利活用の推進に関する研究報告書」（閲覧日, 2024.06.09,<https://www.j-lis.go.jp/file/令和4年度市町村研究会報告書.pdf>)

とが本結果より示唆された。なぜなら、冒頭で記した通り、EBPM が政策に対して合理性、アカウンタビリティを与える営みであるとされるのは（客観的な）証拠に依拠する部分が多い。このエビデンスとされるものに対し、政策実行者が理解、分析をして明確に根拠を示せるようになることが EBPM を自治体の政策運営に導入していくために求められる。

一方で、EBPM をめぐっては時に量的なエビデンスの重要性が強調されるが、4.3 の結果を踏まえると量的なエビデンスと質的なエビデンスは双方に役割があり補完的に併用することが肝要である²²（川口,2020）。さらに堂免（2023）は、EBPM を推進していく際に、①アジェンダの候補の 1 つを提示する際の根拠として質的なエビデンスを活用できること、②事例数が少ない政策立案のためのインパクト評価では質的なエビデンスを活用せざるをえないことを明らかにした上で、質的なエビデンスを活用していくための質的調査における信憑性に対する説明を十分に行っていくことが重要であると指摘している。

杉並区の事例では、国により提供された ETC2.0PD に対して全てを信頼しそのまま政策立案に反映するのではなく、常日頃の住民とのコミュニケーションや自身の経験則と照らし合わせた中で、量的なエビデンスの限界性を理解しつつ質的なエビデンスを補完的に活用している実態が確認された。この結果は、EBPM において質的なエビデンスの活用可能性はほとんど検討されてこなかったが、より効果的なエビデンスに基づく政策立案を実現していくためには、量的なエビデンスと質的なエビデンス双方の活用が必要である可能性が本研究の結果より導出される。もちろん、同時に量的なエビデンス自体の活用可能性や精度を高めたり、自治体側のデータ利活用環境を整備したりしていくことは必要不可欠である。

本論文の結果は、これまで十分に明らかにされてこなかった国によって提供されるデータを活用した EBPM 推進をめぐる、自治体担当者の認識と実態を明らかにした点で新規性を有する。また、依然、発展途上である ETC2.0PD という量的データの活用をめぐる自治体の実態や課題、それへの対応を担当者の語りから明らかにした点で、同様の取り組みを行う他自治体や今後の EBPM をめぐる国-自治体関係の発展に対して応用可能性を有する。具体的には、データを活用している自治体の実態把握、定期的な懇談機会などの設置、質的なエビデンスと量的なエビデンスの断続的な把握などが求められる。

本論文では、国から提供された量的エビデンスの活用の限界性を明らかにした一方で、杉並区の事例が量的エビデンスと質的エビデンスをどのように統合して政策形成に反映させたのか、具体的なフレームワークや成功事例の記述を十分に行うことはできなかった。堂免（2023）も指摘する通り、政策立案に寄与する質的調査（および、質的研究）の信憑性を評価する方法論を発展させていくと同時に、今後は量的・質的エビデンスを同時収集し相互補完的に政策を分析・評価しているのか、それとも質的エビデンスの収集を先行し

²² 川口は「民主的な意思決定においてもっとも大切な説得においてエピソードが果たす役割はとても大きい」とし、政策決定のあり方として「政策提案の根拠にエビデンスを位置付け、えてしてドライになりやすいエビデンスにエピソードを織り交ぜ説得力をあげ、予算獲得を含む政策形成につなげるのが EBPM だ」としている(川口,2020)。

て行い、その結果に基づいて量的エビデンスを収集しているのか（またはその逆）といった点について、杉並区を含む具体的な事例に基づいて、引き続き研究を進めていきたい。

また、杉並区以外の自治体に対し調査を行い、その一般性や議論の応用可能性を検討していく必要もある。さらに、国よりも質的なエビデンスを得やすい自治体における、量的なエビデンスと質的なエビデンスに対する認識を確認し、政策として活用されているのかをより明らかにしていけることが望ましいだろう。

謝辞

調査にご協力いただいた杉並区都市整備部土木計画課の皆さまに感謝申し上げます。本論文は2023年度日本計画行政学会全国大会の報告を基に追記修正を行ったものです。全国大会にて質問意見をくださった方々に感謝申し上げます。

参考文献

- Bogenschneider, K. and Corbett, T, J (2010) *Evidence-Based Policymaking: Insights from Policy-Minded Researchers and Research-Minded Policymakers*, London: Routledge.
- Bulmer, M (1982) *The Uses of Social Research: Social Investigation in Public Policy-Making*, London: Allen and Unwin.
- Bulmer, M. ed (1987) *Social Science Research and Government: Comparative Essays on Britain and the United States*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Cairney, P (2016) *The Politics of Evidence-Based Policy Making*, Palgrave Macmillan.
- Head, B. W. (2015) Toward More 'Evidence-Informed' Policy Making?, *Public Administration Review*, 76 (3) : 472-484.
- Radaelli, C, M (1995) The Role of Knowledge in the Policy Process, *Journal of European Public Policy*, 2 (2) : 159-83.
- 大杉覚 (2024) 「EBPM とこれからの自治体経営—エビデンスを媒介とした市民対話に向けて—」『とよなか都市創造』 2: 1-5.
- 大橋弘編 (2020) 『EBPM の経済学——エビデンスを重視した政策立案』 東京大学出版会, 61-87.
- 加藤宏幸・玉越直哉 (2016) 「ETC2.0 を活用した生活道路対策について」.
- 川口大司 (2020) 「質の高いエビデンスを作るインセンティブを」『RIETI Highlight』 独立行政法人経済産業研究所, 83: 36.
- 草場郁哉 (2023) 「地方自治体のEBPMについて—ニューヨーク市の事例を通して—」 一般財団法人自治体国際化協会 『令和4年度海外事務所研修報告書』.
- 小泉秀樹 (2023) 「EBPM は自治体計画にどのように役立つのか？」『都市社会研究』 15: 23-34.

- 後藤梓・小木曾俊夫・牧佑奈・池田裕二（2018）「ETCプローブデータの量的代表性に関する分析」第16回ITSシンポジウム2018.
- 佐藤徹（2021）『エビデンスに基づく自治体政策入門——ロジックモデルの作り方・活かし方』公職研.
- 杉並区（2014）「自治体GIS訪問記 地籍調査からスタートした全庁型GIS「すぎなみまっぷ」「高精度」と「使いやすさ」の同居を実現」『GIS NEXT』47: 54-57.
- 杉谷和哉（2022）『政策にエビデンスは必要なのか——EBPMと政治のあいだ』ミネルヴァ書房.
- 堂免隆浩（2023）「政策における質的なエビデンスの活用可能性—質的研究に対する信憑性評価を応用して—」『計画行政』46（4）：21-26.
- 能島裕介・江上昇（2022）「教育におけるEBPM」、大竹文雄・内山融・小林庸平編『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, 233-259.
- 浜島直子（2024）「EBPMが対象とする政策レベルとEBPMの課題・意義について」『計画行政』47（4）：9-14.
- 牧野浩志・鹿野島秀行・田中良寛・佐治秀剛（2015）「ETC2.0プローブ情報の活用方法の体系化に関する研究」『第51回土木計画学会研究発表会・講演集』, 1-16.
- 森谷健太・徳永幸行（2021）「自治体職員の統計分析経験がEBPM能力向上に果たす役割に関する考察」『計画行政』44（4）：89-96.