

博士学位論文の要約

論文題目： 日本における EBPM の展開と課題

申請者： 杉谷 和哉

本論文は、2000 年代以降の日本における EBPM (Evidence-Based Policy Making) の展開を歴史的に跡付け、その特徴と課題を明らかにしたうえで、これからの EBPM のあるべき姿を論じたものである。一般に、EBPM は、RCT (Randomized Controlled Trial) の活用によって、政策手段と効果のあいだの因果関係を正確に把握することにより、最適の政策手段を発見・採用することを趣旨とした政策形成手法であるとされている。もともとは、英国のブレア政権が、EBM (Evidence-Based Medicine) を参考にしながら推進してきたものだが、それ以前から米国でも RCT を用いた政策立案が行われており、EBPM 先進国といわれている。こうした動きを受けて日本政府も、2000 年代以降、EBPM に言及するようになり、国レベルでは「EBPM 三本の矢」と名付けられた取組みが推進されてきた。

第一章では、先進事例として知られている米国と英国における EBPM の歴史と現状を概観し、EBPM には、次の二つのタイプが存在することを示した。すなわち、因果関係を正確に把握することを重視し、厳密なエビデンスの特定を志向する「科学志向型 EBPM」と、NPM (New Public Management) の影響を受けつつ、限られたエビデンスを前提として政策マネジメントの改善を志向する「実用志向型 EBPM」である。

第二章では、こうした英国・米国の現状に対して、では日本において EBPM はどのように受け止められ、議論されてきたかを確認した。その結果、じつのところ日本では、政策関係者や研究者のあいだですら、EBPM についての共有された定義や理解がなく、いわば流行として受容されている面があること、また、実際に日本政府によって推進されている EBPM の取組みが実際にどのようなものであるのかについて、ほとんど検証されていないことが明らかとなった。

以上を踏まえ、第三章から第六章では、日本で実際に EBPM と称して実施されている取組みを取り上げ、その実態を明らかにするとともに、どのような意義と課題を有しているかを論じている。

第三章では、日本における EBPM の起源として、2000 年代以降の統計改革があると指摘した。当初の統計改革は、GDP などの経済指標の改善を目的として開始されたが、英国や米国において当初は社会政策・教育政策の分野で EBPM が活用され始めたことを踏まえると、日本の特徴であると言える。その一方で、統計情報の具体的な活用方法については当初はほとんど論じられていなかったことも明らかとなった。

続く第四章では、現在、実際に EBPM の取組みとして実施されている「EBPM 三本の矢」のうち「第一の矢」と「第二の矢」について検討をおこなった。これらは、一部のリーディングケースにおいて、民間企業も加わった共同研究が実施され、質の高いエビデンスの導出が図られており、「科学志向型 EBPM」と呼べるものになっている。しかしその反面、対象となる政策の選び方が恣意的で、体系性を欠いていることが指摘された。

第五章では、「第三の矢」として位置づけられている行政事業レビューの歴史を振り返るとともに、その特徴を整理し、そこで実施されている EBPM をどのように捉えるべきかを論じた。そのうえで第六章では、具体的にどのような事業を対象として、どのようなかたちで

EBPMが実践されているかを、2019年度の行政事業レビューの取組みのいくつかを対象に検討をおこなった。以上の検討から、「第三の矢」は、ロジックモデルの活用を中心とした「実用志向型EBPM」であること、ただし、政策評価に関する従来の議論が踏まえられていないこともあり、政策の適切さを判断する基準があいまいになっていることが明らかとなった。さらに、第四章から第六章までの議論をまとめるかたちで、日本のEBPMについては、いかなる制度のもとで、いかなる手法を用いて実施するかが整理されないまま推進されてしまっていること、それゆえ、整理と再編が必要であることが指摘された。

こういった日本の現状を踏まえ、EBPMのあるべき姿はどのようなものであるかを考察すべく、第七章・第八章・第九章では、理論的な検討をおこなっている。

第七章では、ポール・ケアニーとジャスティン・パークハーストの議論を紹介し、いかにしてEBPMを実際の政治・政策過程に効果的に組み込み、位置付けるかについて、ふたつのアプローチがあることを明らかにし、それぞれの議論から今後のEBPMのあり方について重要な示唆を得ることができると指摘した。特にケアニーについては、政策分析者の政治へのかかわり方に関する指摘が、パークハーストについては、エビデンスの多元性を認めつつ、その妥当性を保障するガバナンスのあり方に関する指摘が重要であると指摘されている。

第八章では、日本の公共政策研究が、ケアニーやパークハーストが論じていた点についてすでに検討してきたことを指摘し、特に、EBPMにおいては忌避されがちな「政治」について、ポジティブな側面があることが強調されてきたことを踏まえ、本論文では、EBPMが見落としがちな点を論じてきたものと位置づけ、その意義を高く評価した。

第九章では、行政学における責任論の研究を踏まえ、そのEBPMへの含意について検討した。エビデンスと説明責任／応答責任の関係については、既に教育学や医学において盛んに論じられている。とりわけ政策を実施する立場にある者にとって、エビデンスが単に説明責任を果たさせるためだけに用いられるとすれば、それは応答責任を毀損する可能性があることが指摘され、良質なエビデンスがありさえすれば適切な政策が実現できるという発想を批判している。

以上を踏まえ、EBPMを推進する上では、多義的な意味合いをもつエビデンスの内容を吟味し、その性質を踏まえた上で理論や実践を整理する必要があることが指摘された。また、本論文では良質なエビデンスがありさえすれば政策が改善されるというリニアモデルが退けられ、エビデンスを政策に活用するために考慮に入れなければならない要素があることも示された。

これらの検討を通じて、本論文は大きく分けて次の三点を明らかにしたことに、その学術的な意義があると言える。第一に、日本におけるEBPMの実態を明らかにし、その内実を適切な分析枠組みをあてはめることで整理、吟味したことである。日本におけるEBPMの推進は、政策評価論や公共政策学で培われた知見があまり活用されてこなかったため、いくつかの重要な概念が無視、あるいは軽視されたまま推進されてきた。本論文は、政策評価において活用される枠組みを通じてそれらを整理したことで、全体の見取り図を提示したことに、大きな意義があると言える。

第二に、EBPMが科学哲学をも射程に入れた、幅広い議論を展開しうる構想であることを示した点である。日本におけるEBPM推進においては、こういった側面の議論はあまり顧みられてこなかったが、本論文では豊富な海外の先行研究も踏まえて検討を加えたことで、議論の広がり提示することができた。この論点は、社会科学における「客観性」そのものを問うという、重要な問題提起にも繋がるものであり、今後の研究展開の道筋をも開拓したと言える。

第三に、EBPMと民主主義の関係について、考察を展開したことである。この論点については、特に第三部において多角的に検討を加えているが、多くのEBPMの先行研究においては、民主主義と政策の関係といった、根本的な論点は十分に検討されてこなかった。これに対して本論文では、EBPMが知識創出に深く介入する理論であることを踏まえ、それが新たなテクノクラシーを招来する可能性を秘めていることを指摘した。