

(続紙 1)

京都大学	博士 (人間・環境学)	氏名	杉谷和哉
論文題目	日本におけるEBPMの展開と課題		
(論文内容の要旨)			
<p>一般にEBPM (Evidence-Based Policy Making) 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・採用することを目的とした政策形成手法であるとされている。もともと、イギリスのブレア政権が、EBM (Evidence-Based Medicine) を参考にしながら推進してきたものだが、それ以前からアメリカでもRCTを用いた政策立案がおこなわれており、この二つの国が「EBPM先進国」とされている。こうした動きを受けて日本政府も、2000年ごろからEBPMに言及するようになり、特に国レベルでは「EBPM三本の矢」と名付けられた取組みが推進されてきた。</p> <p>しかしながら、こうした日本の現状について、アメリカやイギリスの取組みを踏まえたうえで、詳細に調査・検証した研究は、いまのところほとんど存在しない。また、アメリカ・イギリスを中心に、EBPMの実践のみならず、EBPMと政治に関わる理論的研究が盛んにすすめられているが、日本では、そうした研究の紹介もほとんどなされていない。こうした研究を日本に当てはめて検討するといった試みもなされていない。こうした状況を受けて、本論文は、2000年代以降の日本におけるEBPMの展開を歴史的に跡付け、アメリカとイギリスの取組みを参考に、その特徴と課題を明らかにしたうえで、海外の理論研究の検討を通じて、これからのEBPMのあるべき姿を論じている。</p> <p>第一章では、先進事例として知られているアメリカとイギリスにおける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ている。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に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。</p> <p>第二章では、こうしたアメリカ・イギリスの現状に対して、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ている。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、一種の「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もほとんど検証されていないことが明らかとなった。</p> <p>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。</p> <p>第三章では、日本におけるEBPMの起源として2000年代に始まる統計改革が存在すること、そして、その当初の目的は、GDPなどの経済指標の改善が目的であったことが指摘されている。これに対して、アメリカやイギリスの場合、社会政策・教育政策の分野で最初にEBPMが活用され始めており、まずこの点に日本の特徴があるとされる。また、統計改革が始まった当初において、統計を整備することは謳われたものの、具体的な活用方法についてはほとんど検討されていなかったことも明らかとなった。</p> <p>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」について検討がなされている。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</p>			

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ている。

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、その特徴を整理したうえで、EBPMとの関係について政策評価論の知見を踏まえ簡潔に論じている。それを受けて、第六章は、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り組みのいくつかを対象として検討をおこなっている。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、いかなる基準にもとづいて適切さを判断するか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、それゆえその整理と再編が必要であることを指摘している。

以上の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、EBPMに関する代表的な論者であるポール・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、二つの考え方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ている。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重要であること、また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、その妥当性を保証するガバナンスのあり方に関する指摘が重要であることが論じられている。

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をおこなっ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、そのポジティブな側面が認識され、強調されてきたことを高く評価している。

第九章では、政策実施とEBPMの関係について検討している。エビデンスと現場の実践のあいだに存在する緊張関係については、既に教育学や医学において盛んに論じられてきた。本章では、行政責任論における説明責任と応答責任の区別を援用し、エビデンスが単に説明責任のためだけに用いられるのではなく、応答責任を支えるためのものでもなければならぬと主張している。そしてそのためには、説明責任を実現するための透明性ではなく、実際にエビデンスがつくられ利用されるプロセス全体の透明性が必要であると指摘している。

以上を踏まえ、終章では、EBPMを推進するうえでは、文脈に応じて、多義的な意味をもつエビデンスの内容を十分に吟味し、その性質を踏まえた理論や実践が必要であることがあらためて指摘されている。とりわけ、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には大きな限界があること、それゆえ、エビデンスが活用される現場や状況への注目が必要であることが示された。

(論文審査の結果の要旨)

本論文は、現在世界的に注目されているEBPM (Evidence-Based Policy Making) が日本においてどのように展開してきたのか、また、現状がどのようになっているかを整理・分析したうえで、海外の先駆的な理論研究を踏まえて、EBPMの今後のあるべき姿を論じたものである。EBPMについては、日本でも2000年代以降言及されるようになってきているが、じつのところ、研究者のあいだでも、また政策関係者のあいだでも、正確な理解が共有されているとはいえない状況にある。また、日本におけるEBPMに関する研究は、海外にくらべて質・量ともにいまだ遅れているといわざるを得ない。

本論文の第一の意義は、こうした状況を踏まえ、EBPM先進国といわれるアメリカとイギリスの取組みを紹介したうえで、アメリカにおける取組みを「科学志向型EBPM」、イギリスにおける取組みを「実用志向型EBPM」と名付け、この類型をもとに日本の取組みを整理・分析している点にある。一言でEBPMといっても現実にはさまざまな実践が存在するため、理解の共有が困難な状況にあるが、こうした類型化をおこなうことで、無用の議論の混乱を避け、より建設的な議論がおこなえるようになることが期待される。じつのところ、日本においては現在、「EBPM三本の矢」と呼ばれる取組みが国によって推進されているが、これらの取組みがいったいどのようなものなのか、また海外のEBPMの実践と比較してどのような特徴を持つのか、といった点についてはほとんど論じられてこなかった。これに対して本論文は、上記の類型をもとに「EBPM三本の矢」の特徴を明らかにしただけでなく、その課題を的確に指摘しており、高く評価される。

本論文の第二の意義は、EBPMと政治の関係について正面から論じ、そこから重要な示唆を引き出していることである。とりわけ日本では、主に経済学者がEBPMの実践を推進してきたこともあり、政治についてはほとんど言及されないか、あるいは否定的に捉えられるにすぎない。これに対して、海外においてはさまざまな観点からEBPMと政治の関係が論じられている。たとえば、現実の政策過程のなかに具体的にどのようにしてEBPMを導入すべきか、とか、EBPMが専門家支配を招き、民主主義を損なう危険があるのではないかと、といった問題である。本論文はこうした重要な論点を扱い、海外の先行研究を適切に整理・紹介したうえで、EBPMが知識創出のあり方そのものを変えてしまう危険を指摘し、ガバナンスの「透明性」を確保することの意義を主張している。とりわけ、EBPMを取り巻くガバナンスの構造の重要性に注目しつつ、それを「透明性」の観点から捉えなおしている点で、海外にもない重要な理論的貢献をおこなっていると評価できる。

さらに第三に、政治とEBPMの関係という観点に関連して、EBPM研究と公共政策学の架橋をおこなっている点も高く評価される。日本の公共政策学は主として政治学・行政学の研究者によって主導されてきたこともあり、政策と政治の関係について深い考察をおこなってきた。しかし残念ながら、海外はもちろんのこと日本においても、EBPMが論じられる際、これらの知見はほとんど参照されていない。これに対して本論文は、EBPMと政治の関係に関して、公共政策学が、海外の先駆的研究に劣らない、高度な理論的貢献をおこなうことを示している。このような指摘はこれまでまったくなされておらず、EBPM研究においても、また公共政策学においても、重要な視点を提示するものとして評価される。

本論文の第四の意義は、医学や教育学の議論をも視野に入れることで、政策実施とEBPMの関係についても考察をおこなっている点である。実のところ、医学においても教育学においても、エビデンスの活用に対しては懐疑的な声も少なくない。医療従事者や教育者による現場の実践と、客観的エビデンスのあいだに、ある種の緊張関係が

存在することが指摘されてきたのである。ところがEBPMの議論においてこれらの指摘はほとんど顧みられてこなかった。これに対して本論文では、行政責任論における応答責任と説明責任の区別を導入することで、現場の実践を尊重しつつ、エビデンスを活用する道筋を示すことに成功している。少なくともEBPMの議論においては、政策実施とEBPMの関係はこれまでほとんど論じられてこなかったテーマであり、高く評価される。

ただし、本論文にはいくつかの課題も残っている。

第一に、本論文が、日本のEBPMの取組みのうちの一部しか扱っていないことである。EBPMについては、各省庁の個別の政策における推進をはじめ、地方自治体においても独自の取組みがなされている。これらの取組みが果たして、本論文が提示した枠組みや含意と整合的であるかどうかについては、更なる検討が必要だろう。第二に、広範な先行研究を渉猟し、紹介している結果、本論文の見解や主張がややわかりにくくなってしまっている点である。そもそもエビデンスとはなにか、EBPMとはなにか、という問いに対して、安易に一律の答えを提出することは適切でないというのが本論文の立場だと考えられるが、その結果、論文全体の主張が見えにくくなってしまっている。今後はより明快な方向性を提示する必要があると考えられる。

こうした課題が指摘できるとはいえ、日本におけるEBPMの取組み、およびEBPM研究の全体像を正確に提示した点、また、そもそも政策はどこまで合理化できるのかという、政策研究における根本的な問いに正面から取り組んだ点で、高く評価されるものである。以上の点から、本論文は、新たな社会システムの構築を目指す共生社会環境論講座の理念にふさわしい内容を備えたものであると認める。

よって、本論文は博士（人間・環境学）の学位論文として価値あるものと認める。また、令和3年1月22日、論文内容とそれに関連した事項について試問を行った結果、合格と認めた。

なお、本論文は、京都大学学位規程第14条第2項に該当するものと判断し、公表に際しては、当該論文の全文に代えてその内容を要約したものとすることを認める。

要旨公表可能日： 令和3年 3月 24日以降