

ら、さらなる新しい展開に向けた議論の進化を図るための理論も検討するものとなっている。

本書は、以下の通り、序章と終章、そして3部9章から構成されている。

序章 「エビデンスに基づく政策形成」とは何か

第I部 各国のEBPMの概況

第1章 米国と英国におけるEBPMの展開

第2章 日本におけるEBPM

第II部 日本におけるEBPMの展開

第3章 日本におけるEBPMの起源—統計改革とEBPM

第4章 EBPM「第一の矢」と「第二の矢」

第5章 行政事業レビューとEBPMの関係

第6章 EBPM「第三の矢」の検討

第III部 EBPMの更なる展開へ向けて

第7章 EBPMの課題と新たな展開—ポール・ケアーニーとジャスティン・パークハーストの議論

第8章 「政治」とEBPM—日本の政策研究を踏まえた考察

第9章 行政責任論とEBPM—医療と教育の責任論の検討

終章 EBPM研究の今後に向けて

杉谷和哉著

## 『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、2022年、304頁)

佐藤 仁 (福岡大学)

本書は、「エビデンスに基づく政策形成」(以下、EBPMとする)をめぐる学術的議論が進展している中で、「日本におけるEBPMの取組みを体系的に整理して分析や検討を加えたものはほとんどない」(p.6)という先行研究の整理を踏まえ、日本のEBPMの取組みの特徴や課題を明らかにするものである。これを通して、「政策にエビデンスは必要なのか」という問いに対して、簡単に「必要である」と答えるのではなく、その答えを一旦留保するための情報や知見を提示しようとしている。EBPMについての先行研究との関係でいえば、本書は政策過程に関わる「ofの知識」に焦点化し、日本のEBPMの取組みという具体的な制度・政策を分析対象としなが

第I部では、EBPMの基本的な展開として、米国および英国を取り上げるとともに、日本のEBPMをめぐる現状を簡潔に整理している。第1章では、米国と英国のEBPMの展開を整理し、「科学志向型EBPM」と「実用志向型EBPM」という二つのモデルを抽出している。科学志向型EBPMは、ランダム化比較試験等の高度な統計による「狭義のエビデンス」を使って政策の因果関係や有効性を同定する志向である。他方で実用志向型EBPMは、様々な手法で示される「広義のエビデンス」を活用して、政策の実施や改善を包括的に探ろうとする志向である。

このモデルをベースに、第2章では日本のEBPMの取組みの全体像を描いている。日本のEBPMは、統計改革の流れの中で、いわゆる「EBPM三本の矢」と呼ばれる取組みを通して具体化されている。「第一の矢」は政策を対象にした経済・財政再生計画における重要業績評価指標整備(以下、KPIとする)、「第二の矢」は施策を対象にした政策評価、そして「第三の矢」は事業を対象にした行政事業レビューである。

第II部では、この三つの矢の内実がEBPMの観点か

ら研究されてこなかったという課題に対応すべく、それぞれの実態を分析している。第3章では、日本のEBPMの起源である統計改革に焦点を当て、その関心事項が限定的であった点、そしてEBPM推進委員会や統計改革推進会議といった省庁を横断する会議体を外付けで設置した点を指摘している。

こうした文脈の中で進められたEBPMの取組みとして、第4章では第一の矢と第二の矢の特徴を分析している。第一の矢であるKPI改善に関しては、KPI整備が求められた政策分野では厳密なエビデンスがそれほど導かれていない点、取組みが効率性を重視している点、そして推進主体が曖昧な点が指摘されている。第二の矢である総務省が所管する政策評価に関しては、取組みが事後評価である点、内部評価として行われている点、そして民間企業との連携が積極的に進められている点が特徴として挙げられている。特に前者二点に関しては、EBPMが事前評価を志向し、外部評価を前提としていることから、その相違が明確にされている。第一の矢と第二の矢に共通する特徴として、科学志向型EBPMに該当する一方で、その実態は体系性に欠けるものとして概括されている。

第5章は、第三の矢である行政事業レビューの位置づけを明確にし、第6章において同レビューのEBPMとしての特徴を論じている。行政事業レビューは、予算の削減を目指す事業仕分けを基にして展開されたことや、業績測定に即していることから、「効率性」が前面に出されたものである。この点をめぐり、EBPMが政策の「有効性」を重視していることに鑑みて、科学志向型EBPMとは大きく異なることを指摘している。また、評価論から捉えた場合、行政事業レビューが事後評価であり、EBPMが志向する事前評価とは異なる点も明らかにされている。さらに、行政事業レビューで取り入れられているロジックモデルに着目し、その志向性が簡略化されたセオリー評価の側面や業績測定の意味合いを有することからEBPMとは異なる点も示されている。これらの前提を踏まえ、具体的な行政事業レビューの分析を通して、EBPMの観点からこの取組みの課題として、セクショナリズム、口頭による問答、再ロジックモデル化、コンテキスト、そして多様な目的の追求の5つが指摘されている。

第II部を通して明らかにされた日本のEBPMの全体像を踏まえ、さらなる論点を探るべく、第III部では米英の先行研究を中心にEBPMの新たな議論の展開が整理されている。第7章は、エビデンスの多様化を前提とした中でのエビデンス論の新たな展開として、政策過程論

とガバナンス論に着目した議論を整理している。ケアーニー (Cairney, P.) の政策過程論では、政策過程の複雑さを踏まえて、エビデンスが政策過程においてどのように活用されているのかを分析することの重要性が指摘されている。パークハースト (Parkhurst, J.) のガバナンス論では、エビデンスの質が向上すれば政策の質が改善するというリニアモデルを退け、エビデンスが構築・活用されるガバナンスのあり方を問うことの重要性が指摘されている。

第8章では、EBPMが多元的な環境で成立・推進される中で、特に政治との関係性に焦点を当て、日本の政策研究の知見をEBPMと結び付けて検討している。EBPMの発想が価値中立性や政治権力からの独立等を前提としがちである中で、政策研究はそうした前提を覆す。具体的には、社会科学における「客観性」、社会構成主義的な「事実」の存在、そして政策分析や助言における「価値」の問題があり、政治との関係でいえば、政府の後押しによってEBPMが推進されているという現実がある。そこで、政策を合理的に発想しつつ政治的な関係を包括した「政策的思考」の重要性が指摘されている。

第9章では、不確実性を伴った意思決定における多様なエビデンスの重要性という観点から、行政責任論に着目して、EBPMの観点から応答責任と説明責任の議論が展開されている。医療と教育を事例に、医師や教師という専門家による応答責任に対して、エビデンスを活用した説明責任が隆盛し、エビデンスをめぐる両者の緊張状態が存在している点が指摘されている。また、医師のような専門家が携わらない政策領域では、応答責任が十分に機能しないことを踏まえて、特に政策ニーズの把握という点から、エビデンスの透明性の問題が重要であるとしている。透明性の確保によって、エビデンスが多様なアクターの中で議論され、エビデンスそのものの多源性を確保できると指摘している。

以上、本書の概要を素描してきたが、本書の特徴に関しては、杉谷氏自身が次の三点を挙げている。評者の見解を含めて、以下、整理しよう。

一点目は、日本のEBPMの実態を解明した点である。確かに、EBPMをめぐる国内の議論は、米英の先行研究をベースにして、そのあり方や理想像を検討するものが多く、語る主体によってEBPMの位置づけや定義が異なることもある。そうした議論の前に、「EBPM」と称して実際に進められているものが何であるかを子細に検討した方が遥かに有益 (p.240) という指摘は、単なる空中戦にならないためにも、一定程度納得できる。その

意味で、日本における EBPM を実証的に分析し、その「エビデンス」を抽出した点は、これまでの EBPM 研究になかった新たな知見であろう。

二点目は、EBPM が政治理論や科学哲学といった多様な論点を内包する性質を有することを解明した点である。これは特に、「政策にエビデンスは必要なのか」という問いに対する留保のポイントを提供していることを意味していよう。本書で指摘されている外的妥当性、エビデンスの客観性、さらにはエビデンスと政治の関係性といった論点自体は、EBPM をめぐる議論としてそれほど目新しいものではないが、一点目の「エビデンス」と絡めて示されることで、その説得力が増している点は大きな特徴である。

三点目は、EBPM と民主主義の関係性を論じている点である。この点は、知識創出の議論を含め、杉谷氏自身が指摘するように、問題提起にとどまっており、十分に深められてはいない。とはいえ、EBPM によって規定される問題枠組みやエビデンスそのものが、知識として影響力を行使し、人々の社会認識そして社会そのものを構築していくという再帰的環境を EBPM の議論の俎上に載せたことは、EBPM 研究の新たな展開を期待させるものである。

冒頭で述べたように、本書はタイトルにある「政策にエビデンスは必要なのか」という問いに対して、諸手を挙げて「必要」と答えたり、嫌悪感をもって「不必要」と答えたりする前に、一定の留保を求める。ただし、その留保をめぐっては、単に実態として日本で展開されている EBPM に多くの問題点があるとか、EBPM が埋め込まれる政治や政策が複雑であるとかを踏まえればいいわけではない。「民主的な社会を構築する上で」という留保をつけて、「政策にエビデンスは必要なのか」を問い、議論を続けることが求められているのではないだろうか。本書を通して示される EBPM に対する多方面からの視角は、私たちに「留保」の知見だけでなく、さらなる EBPM の議論に向けた豊かな「土壌」を提供してくれる。ぜひ多くの方に一読していただきたい。