

Title	EBPMに関わる課題の全体的構造：分野横断的比較研究からの示唆
Author(s)	佐藤, 靖; 松尾, 敬子; 菊地, 乃依瑠
Citation	年次学術大会講演要旨集, 38: 478-481
Issue Date	2023-10-28
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/19166
Rights	本著作物は研究・イノベーション学会の許可のもとに掲載するものです。This material is posted here with permission of the Japan Society for Research Policy and Innovation Management.
Description	一般講演要旨

EBPM に関わる課題の全体的構造 —分野横断的比較研究からの示唆—

○佐藤靖（新潟大学）、松尾敬子（JST）、菊地乃依瑠（JST）

1. はじめに

わが国では近年、エビデンスに基づく政策立案（EBPM）が政府を挙げて推進されてきた。2018 年度には各府省に EBPM の責任者として政策立案総括審議官等が置かれ、2022 年には内閣官房行政改革推進本部事務局により政策担当者用の「EBPM ガイドブック」が公表されるなど、体制整備が進んできた。各府省においては、施策とその効果の間の因果関係を表すロジックモデルの作成や、施策の効果測定のための指標の設定、データ基盤の構築などの取り組みが加速している。

しかし、実際には各府省でエビデンスはきわめて多様な形で政策に用いられており、その様態は政策分野や課題によって異なる。そもそも用いられているエビデンスの種類や性格も分野によってまちまちであり、エビデンスの入手可能性・信頼性、行政側のリテラシー、そして政策課題をめぐる政治状況なども様々ではない。そのため、近年わが国で EBPM が学術的研究の対象となってくるなかでは、個別の事例研究だけではなく分野横断的な研究もなされてきた（大橋編（2020）、大竹他編（2022））。ところがこれまでの研究では分野間比較のためのフレームワークが設定されておらず、EBPM に関わる課題の全体像は明らかになっていなかった。今後わが国が EBPM を一層推進していくにあたっては、EBPM をめぐる一般的な課題群はどのようなものであり、個別分野に固有の状況はどのような形で考慮されるべきなのかを明らかにしていくことは重要であると考えられる。

本研究では、科学—政策インターフェース（SPI）と呼ばれる概念的フレームワークを用いて 12 分野の EBPM の現状と課題に関する比較研究を実践的な観点から行い、EBPM に関わる一般的な課題群を整理した。ただし幅広い分野の EBPM の比較を行うにあたってはまず EBPM やエビデンスとは何かという問いをどう捉えるかが重要になる。本稿ではその点に関する考え方を示したうえで、SPI の概念について解説し、そのうえで今回行った分野間比較研究の概要を述べる。

2. EBPM、エビデンスとは何か

エビデンスの多義性

エビデンスという言葉は、「証拠」「根拠」といった一般的な意味で日常的にも用いられ、一方で政策研究においては政策の因果効果を示す実証的根拠という限定的な意味で用いられることも多く、他にも多様な用いられ方がある。そのため、EBPM について論じる際にはエビデンスの定義に対する考え方を示しておくことが重要である。6 つの政策分野における EBPM の現状と課題を論じた大橋編（2020）は、政策形成の現場で因果関係を明確に示すエビデンスを確保することは容易ではなく、実はそれが可能なケースのほうがまれであり、したがってエビデンスを幅広く捉えることが通常であるとしている。一方、独立行政法人経済産業研究所（RIETI）の一連のプロジェクトの成果である大竹他編（2022）は、政策の因果効果を表す実証的根拠をエビデンスとして定義することが多いとしているが、同書のなかでも英国の EBPM について論じている章では、英国での実態に鑑み、エビデンスを「政策形成のために有用な情報」という程度の広い意味で用いるとしている（内山他（2022））。研究のアプローチによって、また研究の対象となる地域や分野によって、エビデンスの定義は異なっているのが現状である。

それでは、わが国の政府ではエビデンスをどのように定義しているのだろうか。内閣官房行政改革推進本部事務局（2022）「EBPM ガイドブック」では、エビデンスは「因果関係の裏付け」となるものであるとしつつ、狭義のエビデンスとは「政策手段の有効性を示す根拠」であって、広義のエビデンスには政策の必要性を示す根拠も含むとしている。広義のエビデンスに具体的に含まれるものとしては、統計データ、ヒアリング等による現状把握のための情報や、シミュレーションなどによる将来予測が挙げられている（表 1）。

表 1 広義のエビデンスと狭義のエビデンス

	種類		内容	困窮世帯の子どもに対する支援策における具体例
エビデンス (広義)	データ、 ファクト等	データ、ファクト	統計データ、ヒアリング等による現状把握のための情報	<ul style="list-style-type: none"> ・困窮状態に置かれている子どもの割合の推移 ・経済状況別の子どもの進学率の推移 ・困窮世帯に対する生活状況のヒアリング
		将来予測	現状のまま推移した場合等の将来予測	<ul style="list-style-type: none"> ・子ども数の将来推計 ・困窮状態に置かれる子ども数の将来推計
	エビデンス (狭義)	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	<ul style="list-style-type: none"> ・ランダム化比較試験によって明らかになった教育プログラムの効果 ・生活習慣の良い子どもと悪い子どもの学力の比較
		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	<ul style="list-style-type: none"> ・フォーカスグループインタビューに基づいて明らかになった生活習慣改善プログラムの効果

(出典) 内閣官房行政改革推進本部事務局「EBPM ガイドブック Ver 1.0」、2022.11.7

本研究でも上記「EBPM ガイドブック」の考え方を基本的に踏襲しつつ、広義のエビデンスを念頭に議論を進める。実際、本研究で取り上げた 12 の政策分野ではいずれも、広義のエビデンスに比べ狭義のエビデンスが用いられる場面はきわめて限られる。EBPM に関する研究においてはエビデンスを広義に捉えて検討を行うことが、実践的な観点からは生産的であるといえよう。

エビデンスの類型と全体像

エビデンスを広義に捉えた場合、多種多様なエビデンスが複雑な形で政策立案に用いられることになるが、その全体を整理して見通しを良くすることはできないだろうか。ここでは、エビデンスを大きく 3 つの目的に分けて考えてみる。第 1 に、状況把握のためのエビデンスとして、統計、観察的データ、アンケート調査、事例研究などの定量的・定性的情報がある。第 2 に、予測・推定のためのエビデンスとして、モデルを用いたシミュレーションによる将来予測・推計、費用便益分析、重回帰分析による要因分析などが挙げられる。第 3 に、因果実証のためのエビデンスとして、ランダム化比較試験 (RCT) や自然実験などを含む実験をベースにしたエビデンスが挙げられる。これらの 3 種類のエビデンスの間には相互作用があり、例えば新しい統計データやアンケート調査結果を基にモデルの改善が行われて要因分析の結果が変わり、それが新たな RCT 等の実施につながるといったことも考えられる。

近年、上記の 3 種類のエビデンスはともに量的・質的に拡大し、全体としてエビデンスの多様化をもたらしている。特に、第 2 の種類のエビデンスについては分析手法の絶えざる高度化・複雑化もあってさまざまな観点からエビデンスが生産されるようになり、また同じ問題に関してモデルを用いた分析を行ったとしても仮定の置き方次第で異なる結果が出てくるため、特定の立場を支持するエビデンスを恣意的に産み出すことも容易となってきた (Sarewitz (2016))。すなわち、Evidence-Based Policy Making ではなく Policy-Based Evidence Making がより起きやすい状況になっている。いずれにせよ、エビデンスの多様化が進んできたことで、それらのエビデンスを統合することの重要性が増してきている。

EBPM の現状

政府は、エビデンスについては広義と狭義の解釈をあわせて示しているのに対し、EBPM については特有の定義を提示している。すなわち、EBPM は「①政策目的を明確化させ、②その目的達成のため本当に効果が上がる政策手段は何かなど、政策手段と目的の論理的なつながり (ロジック) を明確にし、③このつながりの裏付けとなるようなデータ等のエビデンス (根拠) を可能な限り求め、「政策の基本的な枠組み」を明確にする取組」であるとしている (内閣官房行政改革推進本部事務局 (2022))。実際に、各府省はロジックモデルの作成や指標の設定・モニタリングに多大な労力を費やしている。

だが、エビデンスを広義に捉えるならば、より幅広いエビデンス活用の形態が各府省で実践されている。足立・杉谷 (2020) は、EBPM とは最大公約数的には「政策決定者・実施者による専門知のより積極的な活用の必要性を強調し、そのことを通して政策の質の飛躍的向上に寄与しようとする、多様な理論枠組みと政策実務のガイドラインに与えられた総称」だとしている。狭義のエビデンスが豊富に存在しない以上、広義のエビデンスの活用も EBPM の一つとして認めるのが現実的である (杉谷 2022)。さらに実際には、本研究が示すように、エビデンスは特定の政策立案の直接的な根拠となるだけでなく、

さまざまな間接的な機能をももっている。そうした多様なエビデンス活用形態をも EBPM に含めて考えた場合、EBPM の全体像はきわめて複雑かつ多様性の高いものになるが、それは包括的に EBPM を捉えてその課題を把握し、もって EBPM の有効性向上を図っていくうえでは生産的だといえるだろう。

なお、近年では EBPM という用語の代わりに EIPM (Evidence-Informed Policy Making) という用語が欧州を中心に用いられることが多くなっている (Mair, D. et al. (2019))。これは、政策立案がエビデンスのみに基づいて行われるわけではなく、エビデンスが多様な形で政策立案に活用されることを強調した用語であるが、本研究ではわが国で一般的に用いられている用語である EBPM を採用している。

3. 科学—政策インターフェース (SPI)

本研究では、12 分野の EBPM の現状と課題の比較を行う際のフレームワークとして科学—政策インターフェース (SPI) の概念を用いた。SPI という用語は、科学と政策立案との関係性に関わる問題群を扱う目的で以前より多様な意味で用いられてきた (Jagannathan, K. et al. (2023))。だが近年、ピーター・グルックマン国際科学会議会長らが、地球規模課題への対応などを念頭に置きつつ SPI の概念を独自に提示した (Gluckman et al. (2021))。グルックマンらによれば、SPI は科学と政治・行政の有効な連携に必要な組織体制とプロセスのエコシステムであり、エビデンスの生成・統合・仲介・対話の 4 つの機能から成る (United Nations Department of Economic and Social Affairs (2021)) (図 1)。本研究ではこの SPI の概念を EBPM に関する分野間比較研究を行ううえでの共通の参照軸とした。

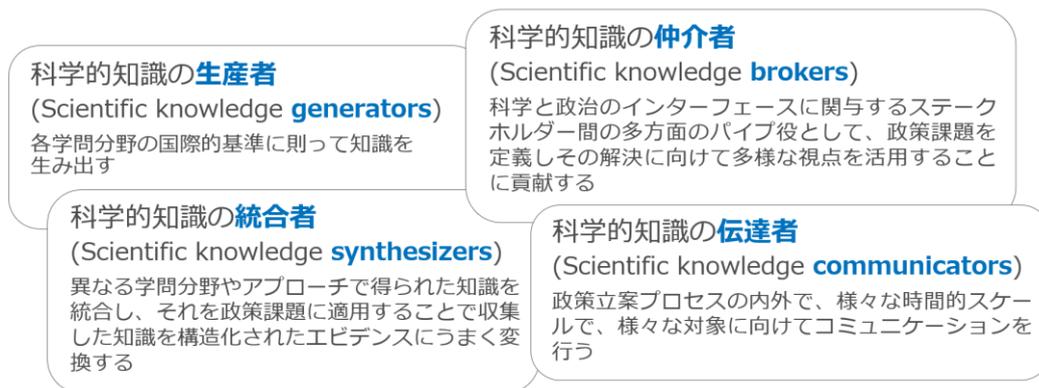


図 1 SPI の 4 つの機能

SPI は、2010 年代に世界的に高まった政策形成への科学的助言に関する議論を背景に出てきた概念である。もともと、科学的助言に関する議論においては、科学的助言者と政府それぞれが果たすべき役割や、両者の関係性、そして科学的助言に対する社会的信頼の確保などが主要な論点となっていた (Pielke (2007), Jasanoff (2011), OECD (2015), 有本・佐藤・松尾 (2016))。しかしグルックマンらは、地球規模課題の解決に向けては科学と政治・行政そして社会がエコシステムとして機能する必要があるという観点から SPI の概念を提唱した。SPI は EBPM の課題を論じるために提示された概念ではないが、それはどの分野の EBPM に関与している専門家や行政官その他関係者も理解可能な一般的概念であり、EBPM の一般的な課題を議論するフレームワークとして大変適していることが分かった。

4. 比較研究から明らかになった EBPM の課題群

EBPM に関する分野間比較研究の対象としては、①気候変動、②化学物質管理、③感染症、④地震防災、⑤原子力安全、⑥学校教育、⑦科学技術イノベーション(STI)、⑧インフラ、⑨人口、⑩エネルギー、⑪金融、⑫保健医療の 12 分野を選んだ。これらの分野の EBPM に関りがある専門家等のべ約 60 名に対してインタビューを行い、2022 年 6 月、2023 年 3 月と 5 月の計 3 回にわたってワークショップを開催した。そうした活動を通じて、SPI の観点からみたときの EBPM の一般的な課題群としては、①データ集積・連結、②多様なモデルによるデータ分析、③エビデンスと専門知・実践知の統合、④仲介モードの確保、⑤仲介プロセスの調整、⑥社会との対話、の大きく 6 つにおおむね整理できることが明らかになった。これらの 6 つの課題群についての各分野の具体的な課題の状況や課題への対処の状況は、類似している部分もあれば全く異なる部分もある。異なる分野が互いの状況を共有し学び合うことで、各分野の EBPM の課題への対応に寄与することが可能であると考えられる。

本研究では、こうして EBPM の一般的な課題群を特定したほか、各分野の EBPM の多様性を考慮すれば EBPM を広義に捉えておくことが有益であること、エビデンスは通常は直接的ではなく連続的・間接的なプロセスで政策に反映されることなどをあらためて示した。また、各分野に共通する課題として、EBPM に関わる人材の育成・確保と、データ基盤の整備や分析手法の研究に必要な経費を含むリソースの確保があった。その必要性は、人材やリソースが比較的豊富な気候変動分野や金融分野などの海外の事例に照らすと一層際立った。

5. まとめと展望

本研究では、EBPM の現状と課題に関して実践的な観点からの分野横断的研究を行った。その際、科学的助言に関する議論の文脈で提案されていた SPI の概念を分野間比較のフレームワークとして採用した。12 分野ではそれぞれさまざまな種類と性格のエビデンスが多様な形態で政策立案に用いられているため、エビデンスを広義に捉えて比較分析を行った。その結果、わが国の EBPM に関して 6 つの一般的な課題群を整理するとともに、分野による EBPM の実践の多様性の幅が大きい現状を具体的に示すことができた。現在のわが国では全政府的に同一の方針で EBPM が進められている側面が大きい、各分野の固有性をより考慮した形にシフトしていく必要性があらためて示唆された。

本研究はわが国の EBPM をめぐる課題に関する一般論的な分析であったが、個別分野の EBPM の具体的な課題への対応にあたってはより深く課題の構造を探求していくことが必要であると感じられる。本研究の俯瞰的視点を踏まえ、さらに各分野の EBPM の実践状況とその課題を詳細に解明していくことで、わが国の EBPM の実践的な観点からの改善に資する知見が得られると考えられる。

謝辞

本研究は科研費基盤研究(C)課題番号 20K00268 の助成により行ったものであり、本研究の基盤となった研究成果は一般財団法人新技術振興渡辺記念会特別調査研究助成により得られたものである。また、本研究を進める過程では、多くの方にインタビューに快く応じて頂いた。深く御礼申し上げたい。

参考文献

- [1] 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。
- [2] 大竹文雄他編 (2022) 『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。
- [3] 内山融他 (2022) 「英国における EBPM と日本への示唆」、大竹文雄他編 (2022) 『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、145-206 頁。
- [4] 内閣官房行政改革推進本部事務局 (2022) 「EBPM ガイドブック Ver 1.0」、2022 年 11 月 7 日。
- [5] Sarewitz, D. (2016) “Saving Science,” *The New Atlantis* 49, Spring/Summer 2016, 4–40.
- [6] 足立幸男・杉谷和哉 (2020) 「新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) が公共政策学に突き付けているもの—専門性とリーダーシップを中心に」『公共政策研究』20 号、76-86 頁。
- [7] 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。
- [8] Mair, D. et al. (2019) “Understanding our Political Nature: How to put knowledge and reason at the heart of political decision-making,” Publications Office of the European Union, JRC117161.
- [9] Jagannathan, K. et al. (2023) “A research agenda for the science of actionable knowledge: Drawing from a review of the most misguided to the most enlightened claims in the science-policy interface literature,” *Environmental science & policy* 144, 174-186.
- [10] Gluckman, Peter D. et al. (2021) “Brokerage at the science–policy interface: from conceptual framework to practical guidance,” *Humanities and Social Sciences Communications* 8(1), 1-10.
- [11] United Nations Department of Economic and Social Affairs (2021) “CEPA strategy guidance note on the Science-policy interface,” March 2021.
- [12] Pielke, R.A. Jr. (2007) *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics*, Cambridge University Press.
- [13] Jasanoff, S. (2011) “Quality Control and Peer Review in Advisory Science,” in J. Lentsch and P. Weingart (eds.), *The Politics of Scientific Advice: Institutional Design for Quality Assurance*, Cambridge University Press, 19-35.
- [14] OECD (2015) “Scientific Advice for Policy Making: The Role and Responsibility of Expert Bodies and Individual Scientists.” OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 21.
- [15] 有本建男・佐藤靖・松尾敬子 (2016) 『科学的助言—21 世紀の科学技術と政策形成』、東京大学出版会。