

Parkhurst. J., 2017, “Chap.2 Evidence-Based Policymaking: An Important First Step and the Need to Take the Next,” in *The Politics of Evidence: From Evidence-Based Policy to the Good Governance of Evidence*, Abingdon: Routledge, 14-37.

パークハースト, 2017, 「エビデンスに基づく政策形成：重要な第一歩と次なる一歩の必要性」

#### レジュメ作成者による紹介

政策形成におけるエビデンス利用のガバナンスを重視する立場から、エビデンスに基づく政策形成の新たな展開の方向性を示した書籍の第 2 章。「何が有効か」というスローガンをはじめ、従来のエビデンスに基づく政策形成のアプローチが抱える限界と、その限界を乗り越えて政策形成におけるエビデンスの利用を改善するための課題について整理している。

### 1 公共政策に情報を提供するエビデンスの大きな可能性 (pp. 14-18) <sup>1</sup>

- 政策形成におけるエビデンスの有用性に対する認識は、それほど新しいものではない。
  - エビデンスに基づく政策形成 (evidence-based policymaking: EBP) のアイディア自体は、1950 年代のアメリカの政治学者 H. Lasswell の業績まで遡れるとする論者もいれば、Machiavelli や Aristotle の時代にまで遡れるとする論者もいる。
  - Pawson & Tilley (1997) <sup>2</sup>は、アメリカにおいて幼児教育や犯罪予防などの領域における社会政策の評価や実験が第二次大戦後に進展したと指摘する。
- しかし、多くの場合、現代的な EBP の運動が具体化したのは 1990 年代に入ってからだといわれる。
  - たとえば、1997 年のマニフェストで「重要なのは、何が有効かである (What counts is what works)」と宣言したイギリス労働党政権が、EBP の概念を明示的に採用していることなどが指摘される。
- ヘルスケア分野は、エビデンスに基づく医療を発展させたことで、今日の EBP を求める多くの運動にとって重要な発想の源になっている。
  - エビデンスに基づく医療の運動における基本的な原則は、介入の評価および効果の測定において実験の手法を用いること。
  - このような実験の使用は、医療行為において「何が有効か」を特定する役割を果たすことで、医療分野に革命をもたらしたとされる。

<sup>1</sup> セクション冒頭の番号は、レジュメ作成者が割り振った。

<sup>2</sup> Pawson, R. and Tilley, N., 1997, *Realistic Evaluation*. London: Sage.

- EBP の支持者は、医学的介入と同じように、他の社会政策も、厳密なエビデンスの基準を用いてテストや評価が行われるべきだと主張する。
  - 実際、エビデンスに基づく医療の成功によって、ヘルスケア分野は他の政策分野にとって羨望の的となり、様々な分野で「医学モデル」の呼びかけがなされている。
  - 医学モデルのアイディアは、政策形成におけるエビデンスの利用を増加させるための公的機関の設立も促してきた。
- しかし、EBP の支持者たちが擁護する「エビデンス」とは、本来さまざまなものが含まれる「エビデンス」のなかでも、とりわけ研究によって生み出される科学的エビデンスのことを指している。
  - 科学的エビデンスを求める声が高まる中で、今日では、「ランダム化比較試験」「系統的レビュー」「メタアナリシス」といった用語をよく目にするようになってきた<sup>3</sup>。
  - いまや多くの論者が、これらの手法による対照実験やエビデンスの統合が、政策の基礎となるべき知識の「黄金律」(gold standard)であり、意思決定を導くのに最も適したエビデンスの「ヒエラルキー」の最上位に位置するものだと主張する。
- この種の科学的エビデンスを信奉することは、より厳密で系統的なエビデンス利用が、公共政策の有効性もしくは能率性を高めるだろうという見通しによって正当化される。
  - ランダム化比較試験や系統的レビューなどのエビデンスが「ヒエラルキー」の最上位であるのは、それらが効果についてのエビデンスをテストもしくは証明し、それによって「何が有効か」についての最良のエビデンスを提供するためにデザインされた厳密な方法論を用いているからだとされる。

## 2 「何が有効か」というフレーズの何が問題か (pp. 18-22)

- 本書の政治的パースペクティヴ<sup>4</sup>からは、公共政策を導くうえで「何が有効か」のエビデンスを探すことにまつわる 2 つの重要な問題が強調される。

<sup>3</sup> ランダム化比較試験とは、ある介入の効果をテストするために、ある個人・集団・地域をその介入を受ける対象としてランダムに割り当て、その他を介入を受けない（もしくは別の介入を受ける）対象として割り当てる実験法である。系統的レビューとは、文献レビューの一形式であり、厳密で透明性の高い手順を踏みながら、あるトピックについて発表されたすべての既存研究を調べることが目的とする。メタアナリシスとは、系統的レビューと関連して、実際の効果についてのより確実で明瞭な知見を得るために、同じ介入についての多数の研究を結合するプロセスのことを指す。

<sup>4</sup> ここで採用されている「政治的パースペクティヴ」については、本書の第 1 章において整理されている。それによれば、このパースペクティヴは、公共政策の形成に見られる特質について 2 つの論点を強調する。第一に、政策決定はさまざまな競合する利害間のトレードオフを含むことから、政策決定を政治的だと認識する。第二に、政治的決定は、ありうる政策の選択やアウトカムの幅を方向づけ、制約する、文脈的に特殊な制度的構造の中で行われることを認識する。

### 2-1 問題 1：効果についてのエビデンスは、社会的望ましさのエビデンスではない

- 本書の政治的パースペクティヴは、政策形成が典型的には優先順位の設定と希少な資源の配分に関するものだという認識から出発する。この場合、政策の決定には、競合する多様な社会的価値を含んだ選択肢からの選択が伴う。しかし、何かの有効であることのエビデンスは、何が社会的に重要かということをも必ずしも含意しない。
  - にもかかわらず、政策の優先順位をつけるために特定の形式のエビデンスを奨励しようとする、「何の有効か」という言葉によって効果の確実性とアウトカム望ましさを混同してしまうリスクがある。
  - たとえば、ある薬物治療についてのメタアナリシスの結果、その薬物治療が有効であるという強固なエビデンスが得られたとする。しかし、その薬物の提供がヘルスケアのプログラムや予算においてどれほど高い優先度をもつのかは、その薬物が何のための薬であるのかといったことに依存する。

### 2-2 問題 2：あそこ (there) で有効なものはここ (here) では有効でないかもしれない

- EBP の支持者に最もよく見られる間違いは、一般化可能性を適切に考慮することに失敗していることである。あるものが、それが行われた時間・場所において有効であるという発見と、それがいつ・どこでも有効であるかという問いとのあいだには大きな開きがある。
  - Cartwright & Hardie (2012)<sup>5</sup>が示したように、「それはどこかで有効に機能したか」「それは他のどこかで有効に機能しうるか」「それは私たちにとって有効に機能するか」という問いはそれぞれ別の問いである。ランダム化比較試験は 1 つ目の問いに答えるためにデザインされているが、政策の決定においては、とくに 3 つ目の問いについてのエビデンスが要求される。
- この問題は、専門的には、内的妥当性と外的妥当性の違いとして言及される。
  - 内的妥当性とは、あるアウトカムが実際にある介入によって生じたことの確からしさを指す。（とくにランダム化された）実験は、介入群と統制群の差が介入の有無のみであることを保証するように計画されるので、内的妥当性を確保するのに優れているとされる。
  - 外的妥当性とは、ある場所で観察された効果が他の場所でも生じることの確からしさを指す（＝一般化可能性）。外的妥当性は、実験の方法によって確保されることはない。むしろそれを保証するのは、私たちがすでに知っている他の情報である。
  - たとえば、新薬の効果をテストする実験の場合、その結果の一般化可能性が期待できるのは、薬が機能する生化学的・生理学的な機構を人間が共有しているから。

<sup>5</sup> Cartwright, N. and Hardie, J., 2012, *Evidence-Based Policy: A Practical Guide to Doing it Better*, Oxford: Oxford University Press. 社会政策/社会福祉②第 11 回のレビューも参照。

- 他方、ドレスの丈を変えることがドレスの需要と売上の増加に寄与するかどうかを評価する実験を仮定してみよう。この実験が内的に妥当（＝売上の変化が丈を変化させたことによるものだと確かめられた）としても、同じ介入を異なる場所や、同じ場所の異なる時点で行っても同様の結果が期待できるとは限らない。ファッションのように、文脈によって規定される物事に関する実験の外的妥当性は非常に低い。なぜなら、介入が効果を引き起こすメカニズムは文脈によって決まるからである。
- 「何が有効か」という言葉には、内的妥当性と外的妥当性を混同する危険性がある。同様に、補助的な情報がないにもかかわらず、内的に妥当な結果を一般化可能だと思いつくことで、政策を失敗させる危険性がある。
  - あるものが効果をもつかを判断するうえで、[効果の有無の<sup>6</sup>] 評価は依然として重要だが、効果が生じるメカニズムを理解することも同じく重要である。

### 3 研究と政策のギャップを埋める（pp. 22-27）

- 「何が有効か」というアイデアには上記のような問題があるものの、このアイデアは政策におけるエビデンスの利用を高めようとする試みをサポートするうえで大きな影響力をもつ。こうした試みは、研究と政策とのあいだには埋められるべきギャップが存在するという信念にとりわけ基づいている。
- 研究と政策のギャップに関するこうした考えは、少なくとも 1970 年代まで遡ることができる。そこでは「2つのコミュニティ」論と呼ばれる議論が主流となってきた。
  - この議論では、研究者／研究システムと政策形成者／政策形成システムとの関係から、研究が利用されない事象を説明する。
- 「2つのコミュニティ」というモデルは、ある種の「知識移転（knowledge transfer）」に打ち込む活動の基礎概念となってきた。
  - 「知識移転」やそれに類する語を標榜する試みでは、研究者（もしくは研究の結果）と政策の意思決定者を結びつけることが目指される。
  - しかし、カナダの公衆衛生部局における知識移転の試みを実験的な手法で評価した研究によれば、そうした試みの成果は限定的であり、研究のエビデンスが政策決定で用いられる程度に対する有意な効果は見られなかった。

---

<sup>6</sup> [] はレジメ作成者による補足。以下同じ。

### 3-1 エビデンス利用とギャップを埋めることへの社会科学的な見方

- 知識移転に関する文献が直面している最大の難問の 1 つは、エビデンスや研究の「利用」についてあまりに単純化したやり方で議論してきた点である。
  - エビデンスの利用は、典型的には、「できる」か「できない」かといった単一の二値変数によって論じられてきた。
  - さらに、すべてのアクターが、研究利用が有益なものであることに合意しているという前提を置いてきた。
- [EBP の運動に] 批判的な論者たちは、実際にはある 1 つの政策決定にレリヴァントなエビデンスが大量にあっても、そのうちのどれをいつ利用すべきかについての単純な同意は成立しないかもしれないと指摘する。さらに社会学者たちは、エビデンス利用を概念化するにあたっては、特定の調査研究から得られた知見をたんに直接取り入れたり実施したりする以外にも多くのやり方があることを説明する。
  - こうした議論で頻繁に言及される Weiss (1979)<sup>7</sup>は、社会科学における「研究利用」の 7 つのモデルを分類する枠組みを構築。
  - Nutley ら (2007)<sup>8</sup>は、研究が公共サービスに情報提供する際の数多くのやり方を探求。Weiss のものを含めたいくつかの既存の分類をもとに、道具的使用（＝研究が政策や実践に直接的に影響するやり方）と概念的使用（＝研究が政策形成者や実践者の知識、理解、態度に影響を与えうるという間接的なやり方）を区別した。
- このように、研究が政策過程で利用されうるさまざまなやり方をマッピングする研究があるにもかかわらず、EBP の文献は依然として、エビデンス利用は技術的な問題解決であるという考えを反映するものが圧倒的に多い。しかしながら、実際にはこのモデルに適合するような政策決定はほとんどない。
  - Weiss (1979) は、最もありふれた研究利用のモデルとして「問題解決モデル」＝特定の社会科学研究の結果を直接決定に用いるやり方があるとする一方、このモデルで特徴づけられる事例は相対的に少ないとする。

### 3-2 政策過程論の適用

- 単純な問題解決モデルを乗り越え、研究利用をめぐる問題に「政策形成の科学」を持ち込むために、政策研究の領域により深く立ち入る学者もいる。

<sup>7</sup> Weiss, C. H., 1979, "The Many Meanings of Research Utilization," *Public Administration Review*, 39(5): 426-431.

<sup>8</sup> Nutley, S., Walter, I. and Davies, H., 2007, *Using Evidence: How Research Can Inform Public Services*, Bristol: Policy Press. (惣脇宏ほか訳, 2015, 『研究活用の政策学——社会研究とエビデンス』明石書店.)

- たとえば Cairney (2015)<sup>9</sup>は、環境政策やヘルス・アドボカシーにおけるエビデンス利用を説明するために、政策研究における理論や概念を幅広く用いている。
- これらの研究は多数の理論や概念に依拠するが、これは根本的には政策過程の複雑で多面的な性質に起因する。政策研究においては、単一の理論や概念で政策形成のすべての側面を説明することはできないとみなされている。
- 本書は、このようないくつかの研究と概念の出自を共有する一方、ある重要な側面において焦点を異にしている。
  - 他の論者は、政策変化の具体的な事例研究においてエビデンス利用を分析する際に政策研究の理論を参照する。これに対して本書は、「技術的バイアス」と「イシューバイアス」という 2 つのバイアスの政治的な発生源に対する関心から出発する<sup>10</sup>。
    - 技術的バイアス (technical bias) とは、政治的な理由によってエビデンスが誤用・操作されることを指す。
    - イシューバイアス (issue bias) とは、エビデンスに訴えることが、重要な社会的価値を覆い隠したり、[民意を] 代表しないやり方で政治的な優先事項を課したりする働きをすることを指す。
  - したがって著者たちの焦点は、政策変化の事例分析よりも、広く政策におけるエビデンス利用を改善するための方法の問題に取り組むことにある。

#### 4 エビデンスの利用を改善するための次の一步を踏み出す (pp. 27-32)

- EBP の運動は、科学的に優れた実践に対する忠実性 (fidelity) を高めること、エビデンスの操作や誤用を減らすこと、科学の適用を増やすことが、社会政策のアウトカムの改善につながるという信念によって推進されてきた。しかし、ここまでの議論は、政策形成の政治的性質を考慮した場合、エビデンス利用の「改善」とは実際のところどのようなものなのかについて根本的な疑問を生じさせる。
  - Smith (2013)<sup>11</sup>がいうように、EBPの運動は、エビデンスをより多く利用することがより良い利用なのだと仮定する考え方を支持してきた。しかし、[EBP に批判的な] 既存の議論では、このようなアプローチは技術的有効性を促進するという名のもと、多様な社会的価値を反映すべき政策論争を脱政治化しかねないという点で問題があると指摘されてきた。

<sup>9</sup> Cairney, P., 2015, *The Politics of Evidence-Based Policymaking*, London: Palgrave Macmillan.

<sup>10</sup> 後述のように、この 2 つのバイアスについては、本書の第 3 章から第 5 章で詳細に議論されている。

<sup>11</sup> Smith, K., 2013, *Beyond Evidence-Based Policy in Public Health: The Interplay of Ideas*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- ここでは、エビデンスをめぐる政治が共通の関心事となっているが、一方は科学に対する忠実性、他方は民主的な代表性という、どちらも等しく重要な規範的原則を反映した対立が生じている。
- 本書のアプローチは、科学への忠実性と民主的な代表性という 2 つの原則を参照しつつ、エビデンス利用を推進する多くの既存研究で見逃されてきた政治の性質をより明確に認識しながら、エビデンス利用を改善するやり方について検討するものである。
  - 本書は、EBP が推し進めてきたやり方には批判的であるとしても、[エビデンス利用の改善を規範的に志向している点で] EBP の運動を丸ごと拒否するものではない。
  - むしろ、知識の移転のみに焦点化してきた従来の試みを超えて、社会的な目標が争われうることを認識し、価値の追求がいかんしてエビデンスの偏った利用に現れるのかを理解することが必要である。
  - 以下、EBP の運動による重要な一步目の先に、エビデンス利用の改善に向けたどのような次の一步が必要かを論じる。

#### 4-1 技術的バイアス/イシューバイアスの政治的発生源に対処する

- EBP のコミュニティがエビデンスの政治的な誤用に関心を払ってきたことを考慮すると、近年の知識移転の試みにおける最も重大な限界の 1 つは、エビデンス利用におけるさまざまなバイアスの政治的な発生源に取り組めなかった点にある。
  - エビデンスが技術的バイアスのかかった誤用をされる場合、EBP の支持者は、不健全な影響をもたらす政治を非難し、より多くのエビデンスが適切に利用されたなら、そうした事態は回避できたと主張するだろう。しかし、政策アクターに対してより多くのエビデンスを提供する知識移転の戦略が、エビデンスを正確に利用したいという欲求が普遍的だという前提を置き、エビデンス利用の問題解決モデルに基づくような場合には、政治的なバイアスに対処することができない。
  - 同様に、知識移転の戦略は、エビデンス利用の促進によって、政策的アジェンダがその影響を受ける集団にとって重要な問題よりも測定可能な問題に傾くバイアス（=イシューバイアス）に対処することができない。
- 知識移転の試みによる技術的な解決は、イシューバイアスを無視するのみならず、エビデンスのヒエラルキーを推奨することで、かえってイシューバイアスを強めてしまう可能性がある。
  - たとえば、意思決定者に実験法の訓練をさせ、そうした方法が政策決定する際の「最良」の方法だと強調することで、実験がすでに行われている、もしくは実験が実施されやすそうな対象に、政治的な優先順位がシフトする可能性がある。

- 知識移転の試みを超えて、技術的バイアスとイシューバイアスの政治的な発生源に、より直接的に対処することが必要である。
  - 本書の第 3 章から第 5 章では、この論点についてさらに深く検討されている。

#### 4-2 「政策にとって良いエビデンス」を理解する：ヒエラルキーを超えて

- EBP 運動が医療の分野から引き継いだ最も基本的な考えの 1 つは、特定のエビデンスの形式、とくにランダム化試験の優位性であり、エビデンス・ヒエラルキーの受容である。問題は、ランダム化比較試験やエビデンス・ヒエラルキーには本来的に欠陥があるということではなく、政策の選択肢に優先順位をつける場合に、多くのケースでこれらが不適切なかたちで適用されていることである。
  - エビデンス・ヒエラルキーへの過度な依存は、上述のようなイシューバイアスをもたらす可能性がある。くわえて、外的妥当性の重要性を見えなくする可能性もある。
- エビデンス・ヒエラルキーは何のために使われうるのか。政策決定にエビデンスを利用するうえで、単一のヒエラルキーではそのニーズが満たされないとすれば、「政策にとっての良いエビデンス」とはどのようなものでなければならないのか。こうした点についての批判的考察が必要である。
  - 本書の第 6 章では、この問題について、とくに政策の「適切さ（appropriateness）」という概念にもとづきながら検討されている<sup>12</sup>。

#### 4-3 政治的正統性の観点から「エビデンスの良い使用」を考える

- 科学的エビデンスが社会的アウトカムを改善するという目標を達成するうえで、EBP 運動が抱えるもう 1 つの難題は、エビデンスを利用した意思決定プロセスの正統性（legitimacy）の重要性を認識することである。
  - 多くの EBP の文献は、エビデンス利用が普遍的に望ましいものであることを前提にしているように見える。しかし、政策研究の見方に基づけば、公共政策の決定が行われて社会的アウトカムが実現するプロセスは、人びと（the population）によって正統であると認められなければならない。
  - EBP の領域では、エビデンスが政策決定に用いられるプロセスの正統性について、ほとんど注意が向けられてこなかった。焦点は、エビデンスの「利用」や「取り込み」にあり、それと競合する政治的・文化的な事情は、たんに克服すべき「障壁」として分類され、エビデンスに対する「抵抗」は、潜在的な受益者の科学に対する理解不足として説明された。

<sup>12</sup> 第 6 章については、社会政策／社会福祉②の第 15 回のレジュメを参照。

- EBP の支持者のなかには、エビデンスの利用がガバナンスを改善する働き（アカウントビリティの改善など）をすると主張してきた者もいる。しかし、たんなるエビデンスの利用が、それに基づく決定を民主的に正統なものにするわけでは必ずしもない。
  - 本書の第 7 章では、エビデンスの利用に適用される政治的正統性の原則とはどのようなものでありうるかが検討される。

#### 4-4 エビデンス利用を改善するための機関を設立する

- 社会政策の目標を達成するためにエビデンスを利用するのであれば、それによる改善が長期にわたって持続的な効果をもつよう保証することが必要である。しかし、知識の移転をつうじてエビデンスの利用を促進しようとする大多数の活動は、個人を焦点とした戦略を採用してきた。
  - 例：より「有用」なやり方で情報提供できるよう研究者を鍛える、研究に基づくエビデンスを発見・理解できるよう意思決定者を鍛えるなど。
- 政策形成におけるエビデンス利用を改善する推進力として個人に重きを置く戦略からは、とりわけ 2 つの問題が生じる。
  - 第一に、研究者は、みずからの生み出すエビデンスが確実に「利用」されるようにしなければならないというプレッシャーにますます晒される。このことは、研究者が政治的影響力をもつことを助長しうるが、研究者自身はそうした役割を果たす訓練を受けておらず、それを担うだけの権限も有していないと感じている。
  - 第二に、研究者と意思決定者の双方が、時間の経過とともに変わったり立場を移動したりすることを考慮すれば、個人に焦点を当てた試みのもつインパクトの持続性は限られている。
- これに代わるアプローチは、エビデンス利用の改善に資する変化の制度化に焦点を当てることである。このようなアプローチは、たんに知識の仲介者としての個人をターゲットにするのではなく、エビデンスに関する助言のシステム（system of evidence advice）について検討するという思考の転換を要求する。
  - 実のところ「医学モデル」の成功は、エビデンスに基づく医療に対する個々の臨床医の訓練だけでなく、エビデンス利用を促進しうる広範な制度的取り決めや、エビデンス利用にかかる規範や期待を確立させたことによるものと考えられる。
  - ヘルスケア領域の外でエビデンス利用の改善に向けた制度的なアプローチの例がなかったわけではない。しかし、広く社会政策の形成におけるエビデンスの利用を改善するためには、EBP のコミュニティが制度についてより明確に検討することが必要である。
  - 本書の第 8 章では、エビデンスに関する助言のシステムがとりうる多様な制度的形態について考察する。