

Parkhurst. J., 2017, “Chap.6 What is ‘Good Evidence for Policy’? From Hierarchies to Appropriate Evidence” in *The Politics of Evidence: From Evidence-Based Policy to the Good Governance of Evidence*, Abingdon: Routledge, 107-127.

パークハースト, 2017, 『政策のための良いエビデンス』とは何か：エビデンス・ヒエラルキーからエビデンスの適切さへ」

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6章。エビデンスに基づく政策形成の文脈でよく参照されるいわゆる「エビデンス・ヒエラルキー」に代えて、エビデンスの「適切さ」という観点から、政策にとって良いエビデンスを判断する枠組みを提示している。

1 何のためのエビデンスか (pp. 107-108) ¹

- エビデンスがもたらす利益についての主張で最も多いのが、より多くの（あるいはより良い）エビデンスの利用が、政策の有効性や能率性に関して意思決定を改善させるというもの。しかし、政策形成を技術的な問題解決のためのものとして概念化し、政治的な考慮を排して議論しているように見えることから、エビデンスに基づく政策形成（evidence-based policymaking: EBP）の運動は多くの批判を招いてきた²。
 - EBP への強い批判があるにもかかわらず、社会政策のアウトカムの改善のためにエビデンスを利用するという規範的目標は維持すべきだという立場の論者もいる。こうした規範的ビジョンを追求するためには、エビデンスの支持者と批判者の双方が抱くいくつかの懸念を考慮する必要がある。
- 両陣営の考えを取り入れるためには、科学的に優れた実践への忠実性を保証し、社会的目標の達成のためにエビデンスを利用し、政策決定が公衆の価値を民主的に代表したものであることを保証するものとして、「エビデンス利用の改善」を概念化することが求められる。
- このような概念化のためには、①政策のためのより良いエビデンスとはどのようなものか、②政策形成におけるエビデンスのより良い利用とはどのようなものか、これらを判断する方法が問われなければならない。
 - 本章（第6章）では、政策とレリヴァントなエビデンスの性質について再検討しながら、①の問いがとりあげられる。

¹ セクション冒頭の番号は、レジュメ作成者が割り振った。

² くわしくは、社会政策／社会福祉②の第14回のレジュメ参照。

- 次章（第 7 章）では、政策形成過程それ自体に焦点を当てながら、②の問いがとりあげられる。

2 「黄金律 (gold standards)」を超えて (pp. 108-109)

- EBP が、エビデンスに基づく医療から引き継いできた主要な考えの 1 つは、政策決定への知識提供にレリヴァントなエビデンスを判断するうえでの、いわゆる「エビデンス・ヒエラルキー」の広範（かつしばしば無批判）な受容である。しかし、このヒエラルキーは主として介入効果のエビデンスを判断するために設計されたものであり、政策的な重要性やレリヴァンスを示すものでは必ずしもない。
- しかし、伝統的なエビデンス・ヒエラルキーが適切な手立てを提供しないのであれば、公共政策の形成にとって良いエビデンスをほかにどのようにして判断することができるのかという疑問が生じる。
 - さらにこの疑問は、科学が正確に用いられることや、エビデンスが社会的目標の達成に寄与すると同時に、民主的な代表性を損なわない形で利用されることなどを考慮して検討される必要がある。
- この疑問を検討するうえでの出発点となるのが、開発分野での政策形成で用いられてきた科学・技術の分析である。
 - Cash ら（2003）³は、環境維持をめぐる決定で用いられた知識の体系について分析したいくつかの事例研究をもとに、政策に知識を与える科学の有効性は、credibility、salience、legitimacy という 3 つの特性に基づくことを指摘。
 - Cash らによれば、credibility は、エビデンスや論証（argument）の科学的な適切さに関わるものである。salience は、意思決定者のニーズとのレリヴァンスに関連する。legitimacy は、情報やテクノロジーの生産が、ステークホルダーたちの異なる価値や信念を偏りなく尊重し、その見解や利害の取り扱いにおいて公正であるという認識を反映する。
- 政策のための良いエビデンスとは、Cash らのいう credibility と salience の考えを取り込んだものと見ることができる。というのも、これらの概念は EBP 運動の規範的な原則である科学への忠実性と社会的目標を達成するうえでの有用性を広く捉えている。
 - 一方、legitimacy の考えは、政策のためのエビデンスの良い利用を概念化するうえで根本的に重要であると思われる。

³ Cash, D., Clark, W., Alcock, F., Dickson, N., Eckley, N., Guston, D., Jäger, J. and Mitchell, R., 2003, "Knowledge Systems for Sustainable Development," *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 100(14): 8086-8091.

- Cash らの知見は経験的に得られたものだが、著者たちはより概念的に考察を深めることで、その知見をさらに補完・拡張できるとする。

3 政策的なニーズに対するエビデンスの適切さ (pp. 109-118)

- はじめに著者たちは、政策的ニーズにとってのエビデンスの適切さ (appropriateness) と呼ぶ枠組みを展開するために、3つの関連する学問領域——政策研究、社会学、科学哲学——に依拠しながら、Cash らのいう salience の概念を敷衍する。
 - 適切さ (appropriateness) とは、ポリティカル・サイエンスの領域で使われてきた用語であり、何が正しい行動かについての個々人の政治的思考を形成する、政治制度に組み込まれた規則に基づく論理を記述するために用いられてきた⁴。
 - 本章では、適切さという概念をより狭く解釈して用いているが、重要な関心事や原則が何をなすべきかについての考えを形成し、その後の行動を促すという認識において、上記の解釈と本書の解釈は重なる部分がある。

3-1 政策研究：多様な関心が結びついた決定

- 本書は、政策研究の領域から多くの着想を得ている。政策研究によれば、政策形成には多数の関心事が伴い、どのアウトカムに関心を向けるかがしばしば争われる。このことは、どの政策アウトカムが重要とみなされるかによって、検討すべきレリヴァントなエビデンスが多数存在しうることを含意する。
- Lasswell (1970)⁵が、社会問題を研究しそれに対処する方法としての「政策科学」における第一の知的タスクとして言及したのが、「目標の明確化」であった。しかし、社会政策の領域におけるエビデンスをめぐる議論においては、この第一のタスクが欠けている事例があふれている。
 - 多くの論者が、政策形成を導くうえでランダム化比較試験やエビデンスのヒエラルキーにますます依拠することは、目標の明確化という基本的な論点を見えなくする危険性があると指摘する。
 - 実際に、国際開発の政策形成においては、そうした例が見られる。
- エビデンスが「良い」かどうかを判断できるようになるために、まずはそのエビデンスが政策それ自体の目標とレリヴァントであるかどうかを問わなければならない。
 - 政策目標とレリヴァントであるとみなされなかったエビデンスのなかには、質の高いエビデンス、あるいはエビデンス・ヒエラルキーの最上位に位置する方法で産出

⁴ 次の文献を参照。March, J. and Olsen, J., 2006, "The Logic of Appropriateness," Moran, M., Rein, M. and Goodin, R. eds., *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, 689-708.

⁵ Lasswell, H., 1970, "The Emerging Conception of the Policy Sciences," *Policy Sciences*, 1(1): 3-14.

されたエビデンスが含まれているかもしれない。しかし、そうしたエビデンスは、目下の政策決定にとって有用性の高いエビデンスであるとは限らないのである。

- したがって、エビデンスに通じた（evidence-informed）政策形成の優れた実践は、目標の明確化という原則に基づき、レリヴァントな政策的関心事を明確にすることから始めなければならない。
 - これなしには、政策の良し悪しを論じることも不可能であり、政策効果についてのエビデンスがその質の高さのみによって擁護されてしまうリスクもある。

3-2 社会学的な見方：エビデンスは（多かれ少なかれ有用な仕方）で構成される

- 知識社会学者や科学社会学者は、社会規範やイデオロギー、権力関係などがいかにして知識の産出そのものに組み込まれるかを指摘してきた。このような見方によれば、何をエビデンスとみなすかには、その産出が行われる文化や環境が反映される。
- 自然科学者や EBP の支持者の多くは、エビデンスの確かさを損なうこのような理解を苛立たしく感じる可能性がある。しかし、上記の洞察は、政策形成のための良いエビデンスを検討するうえで有用な新たな要素を提供しうる。エビデンスの構成のされ方に多くの可能性があるとするれば、それによって目下の政策目標に基づきデータを構成・分類するやり方の選択肢が得られることになる。
 - たとえば、上記のような社会学的な見方は、健康上のアウトカムが生物学的要因以外のどのような要因から生じるのかについてのより良い理解を可能にする。
 - Krieger（1992）は、1800年代初頭のパリの疫学者 Villermé が死亡率に関するデータを再分類し、健康上のアウトカムにおける近隣（neighborhood）の重要性を探った事例を紹介。Villermé の研究は、健康の決定要因の研究方法に関する当時の考え方に根本的な疑問を投げかけ、新たな公衆衛生政策の選択肢をもたらすきっかけとなった。ここから Krieger は、データを収集・報告するやり方が問題の把握の仕方を形づくること、同時に政策対応に向けられる支持や反対の度合いに対して重要なインプリケーションをもつことを指摘。
 - このように、人口集団の分類は、政策対応への支持と、意思決定者が利用可能な政策の選択肢の両方に影響をおよぼしうる。
 - 別の例として、HIV/AIDS 感染予防の分野が挙げられる。
 - HIV の伝染経路が性的接触であることは数十年前より知られており、予防の取り組みのためには感受性人口（＝感染する可能性のある人口）の性行為に関するエビデンスの収集が重要だとされてきた。しかし、従来のサーベイで収集されるデータは、性行為の開始年齢や過去のパートナー数などに限られていた。
 - 社会学的な見方に基づくアプローチによって、性的活動が個人の特性ではなく集団レベルで形成される慣習を伴った社会現象であることが説明されてきた。こうした理解は、HIV の予防に対する新たなアプローチ（リスク行動をもたらす社会的・構造的要因への取り組みなど）を可能にした一方、新たなアプロー

チによって従来のサーベイに代わる新たなエビデンス（ジェンダー規範、性行為パターンの経済的な原動力などについての情報）が必要とされた。

- このように、利用可能なエビデンスの構成された性質について批判的に考察することは、目標を達成する政策オプションの幅を広げることができる。
- 目下の政策目標にとって最も適切な情報を提供するのには、構成されたエビデンスのうちの限られた範囲である。
 - エビデンス・ヒエラルキーの上位にランクづけられるような構成されたエビデンスも存在するが、適切なエビデンスであるためには、そのエビデンスが特定の目標のために有用かどうか検討することが必要である。

3-3 科学哲学：一般化可能性と文脈のなかのエビデンス

- 科学哲学の領域では、因果性や一般化可能性の概念について取り組む研究が盛んに行われてきた。
- そこでは、評価の内的妥当性と外的妥当性を区別する必要性などが指摘されてきた⁶。
 - Cartwright（2011）⁷がいうように、政策や実践にとって「それがどこかで有効に機能する」ことを知る必要はなく、「私たちのために有効に機能する」ことのエビデンスが必要なのである。
- 多くの臨床試験に想定される一般化可能性は、人間の生化学的あるいは生体構造の共通した特徴についての既存知識によるものである。しかし、社会的世界の性質はこれとは大きく異なり、異なる文脈においては別のメカニズムを通じて介入が機能することが多いと指摘されてきた。
- このことは、とくに社会的な関心事に対してメタアナリシスの手法を適用するうえで難問となる。
 - 典型的なメタアナリシスでは、効果の確実性を高めるために、多数の実験から得られた知見を結合してサンプルサイズを大きくすることが行われる。
 - しかし、実験を系統的にレビューし、その複数の結果を単一の推定値に統合するプロセスは、効果をもたらす同一のメカニズムがそれぞれの実験をまたいで存在するという前提に依拠している。
 - 再び HIV 感染予防を例にすると、感染リスクの高い行動の多くが社会的に規定されているということは、多くの介入が時々しか機能しないこと、したがって介入が異なる文脈において効果を発揮するメカニズムを考慮する必要があることを意味する。

⁶ 社会政策／社会福祉②の第 14 回のレジュメも参照。

⁷ Cartwright, N., 2011, "A Philosopher's View of the Long Road from RCTs to Effectiveness," *The Lancet*, 377(9775): 1400–1401.

- アメリカにおける HIV 予防を目的とした現金給付（cash transfer）を評価した実験によると、ある介入においては現金給付が対照群と比べて HIV 発症率の低下をもたらしたが、別の介入においては介入群の一部のサブグループのみに発症率の低下が見られ、さらに別の介入ではどのグループにおいても有意な違いが見られなかった。
 - この主な要因の 1 つは、給付された現金は異なる状況に置かれた人びとによって異なるやり方で使用されるため、HIV のリスク行動には時々しか影響を与えないだろうという単純な事実である。たとえば、生計を立てるために売春をしている女性であれば、現金給付によってリスク行動を減らせるかもしれない。そうではなく、現金へのアクセスがより広範な社会的・性的ネットワーク形成につながる場合には、むしろ感染リスクを高めるかもしれない。
 - HIV 予防を目的とした現金給付のメタアナリシスを行い、いくつかの研究を統合してインパクトの推定値を見出したとしても、それはほとんど役に立たないだろう。系統的な文献レビューも有用かもしれないが、そこから得られる教訓は、効果をもたらすメカニズムがすべての人びとで同じであるという前提から導かれるものではないだろう。
- むしろ、介入がどのように供給されたのか、どのようにしてある効果をもたらしたのかを探るために既存研究を検討するようなレビューが必要である。
 - こうした要素を調査するのに役立つ方法として「プロセス評価」が発展してきた⁸。
 - さらに、異なる社会的文脈における介入効果のメカニズムを研究するために、「リアリスト評価」のような代替手段も発展してきた⁹。
 - そこでは、効果のメカニズムについてのエビデンスを生み出すために、綿密な質的またはエスノグラフィックな分析、局所的なサーベイ、サブグループの量的分析などの手法を用いて、インパクト評価を補完することが目指される。これらのエビデンスは既存のエビデンス・ヒエラルキーで下位に置かれることが多いが、「それはここで有効に機能するか」という問題に対してとりわけ適切である可能性がある。

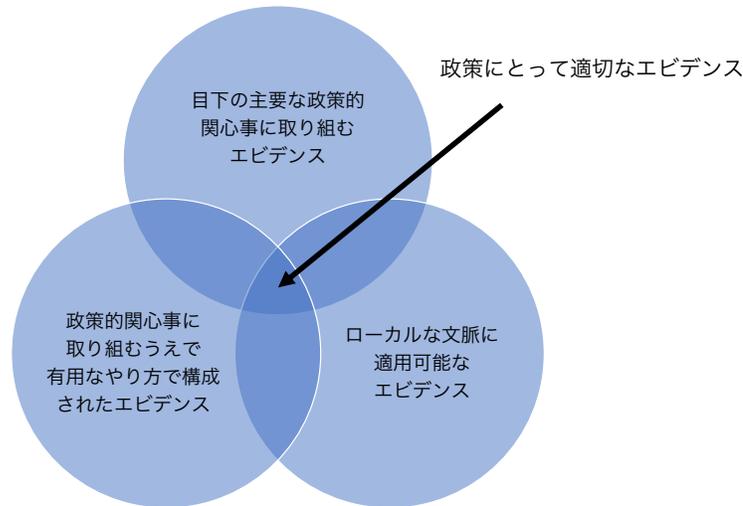
4 ヒエラルキーから適切さへ（p. 118）

- 上述した 3 つの学問分野の視点を組み合わせることで、なぜエビデンス・ヒエラルキー（あるいはランダム化比較試験のような単一の方法）が「政策のための良いエビデンス」の尺度として用いられるべきでないのかを説明できる。
 - ただし、3 つの視点それぞれが、政策的ニーズに最も役立つエビデンスについて追加的な洞察をもたらしている。

⁸ Saunders, R., Evans, M. and Joshi, P., 2005, “Developing a Process-Evaluation Plan for Assessing Health Promotion Program Implementation: A How-to Guide,” *Health Promotion Practice*, 6(2): 134–147.

⁹ Pawson, R. and Tilley, N., 1997, *Realistic Evaluation*, London: Sage.

- 上述した議論は、Cash ら（2003）の salience と重なりつつも、適切なエビデンスとは、有用なやり方で構成された、ローカルな政策の文脈に適用可能なエビデンスであることを明確にすることで、Cash らの概念をさらに詳述したものである。
- ここまでの議論を踏まえると、適切なエビデンスは 3 つの円の組み合わせで説明できる。適切なエビデンスとは、3つの要素が重なり合うエビデンスのサブセットのことを表している。



5 質は重要でないのか（pp. 119-122）

- ここで「エビデンスの質についてはどう考えるのか」と問う向きがあるかもしれない。たしかに、これはエビデンス・ヒエラルキーが推奨される際の主要な関心事である。しかし、エビデンスの適切さについての議論は、エビデンスの質の重要性を損なうことを意図しておらず、あくまでもそれを補完するためのものである。
 - 単純化していえば、エビデンスの質は依然として重要だが、それを判断するための方法は、政策的な関心事にとってどのエビデンスが最も有用かが識別された後のみ決定されるべきである。
 - そこでは方法論的な多元主義（methodological pluralism）が必要である。これは、研究している問題の性質に最も適した方法を選ぶという原則に基づいたアプローチであり、用いられた方法論に応じてそれぞれ異なる質の規準がレリヴァントになる。
 - たとえば、ある意思決定者にとってレリヴァントな検討事項が、一連の行動がどれほど公衆に受け入れられうるかということだとする。これに関する知識を提供するエビデンスは、実験によるものではなく、サーベイの手法を用いたものかもしれない。そして、サーベイにはそれをより厳密な方法で実施するための〔実験とは異なる¹⁰〕やり方がある（サンプルサイズや母集団の代表性など）。

¹⁰ [] はレジユメ作成者による補足。以下同じ。

- 政策にとって適切なエビデンスとは、問題となっている政治的な検討事項に取り組み、そうした検討事項にとって有用なやり方で構成され、ローカルな政策の文脈に適用可能なエビデンスからなるとみなすことができる。一方、政策にとって良いエビデンスとは、質の高い適切なエビデンスとして定義できる。
 - エビデンスの質は、優れた科学的実践の一般的な原則に従うのみならず、そのエビデンスとレリヴァントな方法論の原則によって判断されなければならない。
 - したがって、エビデンス・ヒエラルキーがすべてのケースにおいて絶対的な基準を提供しないとしても、やはりエビデンスの質は依然として重要。

5-1 系統的であること

- エビデンスの質に関して、とくに問題となるのは、政策の知識を提供するエビデンスを系統的に収集することの重要性である。
- 政策を導くツールとして注目される系統的レビューは、メタアナリシスと同様、複数の情報源から得た情報を統合する方法である。しかし、この方法には、政治的な文脈やローカルな関心事を取り去ってしまうリスクがある。
 - Hammersley（2013）¹¹は系統的レビューの背後にある前提を批判し、この方法によって有用な知識を提供することは多くのケースで失敗に終わるだろうと主張する。
 - こうした系統的レビューへの批判的な議論に対して、本書は、こうした議論から前進するためのプラグマティックな道筋を見出すことに関心がある。
- 系統的レビューは、特定の問いに答えるために発展してきたエビデンスレビューのツールの1つであるとみなせる。
 - この方法では政策にレリヴァントなすべての論点に取り組むことはできず、また多くの社会政策上の問題に対して一般化が可能かという点で課題がある。
 - しかし、系統的レビューの方法には、厳密であること、透明性があること、最新であることなど、優れた科学的実践のいくつかの重要な原則が埋め込まれている。これらの原則は、伝統的な系統的レビューがすべての政策的な関心事に取り組んでいないとしても、重要なものである。
- 系統的であるという原則は、ほとんどあらゆるエビデンスの生成やレビューにおいて重要である。
 - 実際に、これらの原則は比較的新しい方法論においても採用されている。たとえば、「リアリスト・レビュー」と呼ばれる方法においては、効果のメカニズムが異なる文脈で異なる働きをすることを明確に考慮しながら社会的介入についての文献レビューを行うことが試みられている¹²。

¹¹ Hammersley, M., 2013, *The Myth of Research-Based Policy and Practice*. London: Sage.

¹² 次の文献などを参照。Pawson, R., Greenhalgh, T., Harvey, G. and Walshe, K., 2005, "Realist Review – A New Method of Systematic Review Designed for Complex Policy Interventions," *Journal of Health Services Research & Policy*, 10(1): 21–34. 社会政策／社会福祉②の第17回のレジュームも参照。

5-2 （政策に有用な）エビデンスにおけるギャップをどう考えるか

- 本章の議論で提起すべき最後の注意点は、ここで定義した政策のための良いエビデンスが、絶対的な確実性をもったエビデンスと同じではないと認識することである。
- 社会政策は、（単純で直接的な性質ではなく）複雑な因果的性質をもつ問題に対応することが多いといわれてきた。
 - 社会政策の問題における長期的で人口全体にわたるような変化にはすべて、多数の相互作用する決定要因があり、これらは広範な文脈上の要因によって形成される。
- このような現実には、定期的に知識におけるギャップ、すなわち政策形成者や実践者が利用できる強固な知的基盤の欠如を生じさせる。これは同時に、政策形成者が完全な情報を欠いたなかで行動を起こさなければならない場合が多いことも意味している。その際、政策形成者は、予測可能性は高いが優先度の低い行動よりも、確実性は低いがより重要と判断される政策オプションを選択したいと考えるかもしれない。
 - その一例として、ヘルスケアの領域では、健康の社会的決定要因に対する政策対応を求める声が高まっている。Bonneyoy ら（2007）¹³は、健康のアウトカムと社会的な決定要因の関係は因果的経路としては正確に理解されていないが、効果的な行動を起こすには十分なエビデンスがあると主張する。
- エビデンスが「十分」かどうかの判断は個々の意思決定者に委ねられるだろうが、本章で示したエビデンスの適切さの枠組みは、とくに政策的なニーズを軸に組み立てられているため、既存のエビデンスの基盤が十分に有用かどうかをより直接考察することを可能にする。

6 結論：「政策のための良いエビデンス」の枠組み（p. 122）

- エビデンスの適切さの枠組みに質の問題を組み合わせることで、政策のための良いエビデンスとは何かについての理解を打ち立てることができる。
 - このような視点からは、ランダム化比較試験やエビデンス・ヒエラルキーは、あるケースでは適切なエビデンスを提供するものの、他のケースではそうではないということが明らかである。
 - 政治的な関心事が介入のインパクトである場合、実験はたしかに有用だろう。しかし、多くの社会政策的な決定にとって、現実はより複雑であり、適切さの枠組みは、そうした現実を認識し、それに働きかける道筋を提供するかもしれない。

¹³ Bonneyoy, J., Morgan, A., Kelly, M. P., Butt, J. and Bergman, V., 2007, *Constructing the Evidence Base on the Social Determinants of Health: A Guide*. London: Measurement and Evidence Knowledge Network (MEKN), Universidad del Desarrollo, Chile and National Institute for Health and Clinical Excellence, United Kingdom.