

「エビデンスに基づく政策」における 政策過程論とガバナンス論の検討

—— 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を通じて

杉 谷 和 哉

はじめに

「エビデンスに基づく政策（Evidence-Based Policy Making、以下、『EBPM』と記す）」が今日では多くの先進諸国家における共通の指針となっている。日本でも、内閣府が中心となってEBPMを推進する体制づくりが行われ、統計改革や行政事業レビューでの取り組みなどが展開されている。

EBPMの発祥の地は英国であると一般的には考えられており、「エビデンスに基づく医療」に影響を受けて広まったとされる（三菱UFJリサーチ&コンサルティング2016；Strassheim, 2017）。エビデンスに基づく医療では、複数のランダム化比較試験（Randomized Control Trial、以下、RCTと記す）を扱ったシステマティック・レビューを頂点とした「エビデンスのヒエラルキー（黄金律）」が想定される。政策においても、このような立場をとってエビデンスを吟味すべきとする議論がある（中室2015）。

今日では、政策の効果を検証するための実験も行われるようになったほか、政策に関するRCTの実践例や方法論の翻訳書も出版されるなど、日本でも着実にEBPMの考え方は浸透しつつあると言っている（依田ほか2017；Duflo, et al 2008=2019）。しかしながら、実際にあらゆる政策でRCTを行うのは非現実的であり、日本で現在展開されているEBPMはロジック・モデルによる政策評価なども含んでいる。

これは日本だけの傾向ではなく、医療における「エビデンスのヒエラルキー」をそのまま導入するのではなく、多様なエビデンスの在り方を認めるという立場が今日では一般的である（Hansen, 2014）¹⁾。エビデンスを導出する上では多様な方法論があり、それぞれに適した政策が存在するという発想のもと、エビデンスの在り方に多様性を認める議論が生まれてきている。

この状況を踏まえ、本稿で検討するのが、「政策過程論」に注目した議論と、「ガバナンス論」への展開を志向する議論である。いずれの議論も、上述したエビデンスの多様化を受け止めつつ、EBPM論の進展を目指したものであり、それぞれポール・ケアーニーとジャスティン・パークハーストという気鋭の研究者らによって担われている。

本稿の構成は次の通りである。本論に入る前に、EBPM論の課題を三つ挙げ、それぞれ概説する。続いて、ケアーニーの著書である『エビデンスに基づく政策形成の政治』や論文のサー

ヴェイを通じて、ケアーニーが主張する EBPM と政策過程論の組み合わせを検討する。本稿では便宜的に、ケアーニーの立場を「政策過程論アプローチ」と名付けて議論を進める。そして、ケアーニーの「政策過程論アプローチ」が三つの課題にそれぞれ、いかに対応しうるかを検討する。

続いて、パークハーストによる「ガバナンス論アプローチ」を検討する。この名称も本稿で便宜的に用いており、彼の主著である『エビデンスの政治：エビデンスに基づく政策からエビデンスのよいガバナンスへ』の副題や議論の内容から示唆を得たものである。パークハーストの専門は医療健康政策であるが、政治哲学や政治理論への造詣も深く、主著の発刊以降も精力的に論文を発表している。本稿ではパークハーストの主著をサーヴェイした上で、彼の「ガバナンス論アプローチ」の内実を明らかにする。そして、パークハーストの「ガバナンス論アプローチ」が上記の三つの課題にどのように応答できるかを検討する。最後に、これらの議論を踏まえた上で日本における EBPM の課題にどのようなものがあるのか、それらの課題解決についてケアーニーとパークハーストの理論がどのような役割を果たしうるかを考察する。

EBPM については日本でも論文が多数発表されているが、ケアーニーやパークハーストらの研究の紹介や活用はほとんど見られない。本稿の目的は、以上の議論を踏まえ、それぞれのアプローチの内実を比較した上で、特に欧米における EBPM 論の今日の展開を明らかにし、日本への示唆を明らかにすることである。

1. EBPM の三つの課題

ケアーニーとパークハーストの議論を本格的に論じる前に、両者に共通している問題意識を確認しておきたい。彼らが EBPM をめぐって新しいアプローチをとっている理由は、良質なエビデンスが必ずしもよりよい政策決定を保証しないからである。

政策がいかなる理由によって「失敗」するかという問題はそれ自体が論争的であるが、よく見られる主張の一つに、政策立案の際に知識や研究成果が十分に活用されていないからだ、というものがある（矢野 2015）。このような主張は「リニアモデル」と呼ばれ、良質で大量のエビデンスがあり、政策形成者たちが真剣にそれを活用すれば、政策が改善するという発想である。

しかし、このような発想は話を単純にし過ぎている。ここでは、主として三つの問題点があることを確認する。

第一に、政策形成者とエビデンスを創出する研究者の間のギャップが挙げられる。例えば、EBPM の議論で重視されている RCT は、政策の因果関係を明らかにするという強みがある反面、実施にはコストがかかり、解析にも時間がかかる。短期間で優先順位が入れ替わったり、新しいアジェンダが出てくる政策過程においては、そのようなエビデンスの導出を待っている暇などない（鈴木 2018）。政策過程においては、ある特定のタイミングにおいて、特定のアイデアや理論が採用されることがあるが、そのような機会はいつ訪れるか分からないのである（Kingdon,

2010=2017)。また、研究者の側が提示するエビデンスが、政策形成者が直面している課題の解決に資するエビデンスではない可能性もある。これも、研究者と政策形成者のギャップの問題の一つである。

第二に、エビデンスの質そのものに関わる問題がある。政策形成者がエビデンスに求める役割の一つは、社会的なインパクトであり、それをもって同意を調達することにある。しかし、実際にエビデンスが示せるのはより限定的なものであり、絶対にうまくいくことを約束はできない。更に、ある政策が成功したとしても、波及効果を含めれば、成功とは言えなくなる可能性も生じる。政策には不確定要素が多いからである。従って、エビデンスの有効性を強調しすぎることは、結果として政策形成者の信頼を損ねることも招きうる (Hammersley, 2013: 53)。

これら二点は、主としてエビデンス（もしくは「研究」）と政策形成者（もしくは「政治」）の間にあるギャップの問題であると言える。これらに対して、第三に挙げられるのは、ギャップというよりむしろ、政治との距離が近すぎるという指摘である。これは、政策の目的やアジェンダは政治によって決定されるという事実と関わっている。基本的に EBPM は、政治によって決められた政策目的に沿って、具体的な政策手段を精緻化させる方向に関心をもつ。しかし、このことは EBPM が政治的な権力に迎合し、政策の存在理由や目的を政治家や官僚に丸投げすることを招きかねない (成田 2019)。EBPM は、政策の根拠や目的を批判的に吟味する契機を欠いているのである。

以上三点が、単純にエビデンスがありさえすれば、政策は全てうまくいくという「リニアモデル」への主な批判である²⁾。では、ケアーニーの「政策過程論アプローチ」とパークハーストの「ガバナンス論アプローチ」はそれぞれ、どのようなかたちでこれらの問題点に応答しているのだろうか。次節からは具体的な検討に入る。

2. ポール・ケアーニーの「政策過程論アプローチ」

ポール・ケアーニーは、英国のスターリング大学の教授であり、公共政策論の体系的な教科書も執筆している (Cairney, 2011)。2016 年に出版された『エビデンスに基づく政策形成の政治』は、EBPM 推進において、公共政策学的な知見が重要であることを強調したものになっている (Cairney, 2016)。

ケアーニーが本書の中で再三強調するのが、研究者サイド、すなわちエビデンスの供給側が必要側のニーズを的確に把握する必要がある、政策過程の複雑さの理解が EBPM には不可欠であるということである。ケアーニーはいくつかのケースを取り上げ、EBPM と政策過程の関係を説明している。そのうちの 하나가英国におけるタバコ規制である (Ibid: 67-72)。喫煙が体に著しい害を及ぼすことを示した研究成果は 1950 年代頃から出始め、研究者の間ではタバコを規制すべきという考えが広まりつつあった。しかし、タバコ規制を行うに足るエビデンスが十分に揃ったにもかかわらず、実際にタバコの規制が始まるまでには、数十年という時間がかかったの

である。

ケアーニーは、エビデンスが政策へ応用されるまでに時間がかかったことを説明するために、政策過程論を参照する。まず、「アジェンダ・セッティングと問題の定義」(Agenda Setting and Problem Definition)において、そもそもタバコと健康を結び付けるのに時間がかかった。というのも、喫煙は魅力的な文化の一環として広く受容されており、産業としても確立していた。加えて、個々人の自由という観点からも喫煙は問題視されていなかったこともあり、研究成果に反応するアクターはほとんどいなかったのである。政策形成者や人々のタバコへの意識が変わるまでの間、実に40年以上の時間がかかったと言われている。単にエビデンスを示すだけでは、実際の政策や政治を変えるには不十分なのである。

このような状況の中で、対策は漸進的にとられてきた。1980年代頃から、タバコ規制に関する政策が徐々に打たれ始めるが、これはタバコの健康被害を粘り強く社会へアピールしてきた研究者たちの努力や、当時問題になっていた、高騰する社会保障費の削減が社会的な関心を集めたことが後押しとなった。ケアーニーはこの段階を「解決 (Solution)」と名付けている。

続いての段階は「実施と評価」(Implementation and Evaluation)である。政策を実施する上ではコンテキストへの配慮とその理解が欠かせない(足立 2009)。ケアーニーは研究の中で、「政策環境」(Policy Environment)という単語を用いているが、その内実はコンテキストとほぼ同義である。タバコ規制政策に関して言えば、タバコ規制の先進国は、タバコ産業が政治に対して保持している影響力がそれ程高くなかった。エビデンスが政策に及ぼす影響は、社会や政治の状況によって大きく左右されるのである。ケアーニーはこれらの解説を通じて、各段階(Stages)で政策のおかれる環境に着目し、エビデンスをコンテキストにあわせて政策へ適応することを目指している。

また、ケアーニーは本書の中で、「政策過程サイクル」のような単純化されたモデルは、あくまでも一つの基準として用いるべきであると何度か述べている。EBPMに関して言えば、エビデンスのどのような働きに着目するかによって、政策過程を見る枠組みの詳細さも変化するとされている。

このようにケアーニーは、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か、あるいは、活用されていないとすれば何が原因なのかを分析するアプローチを提示した。そしてこのことは、エビデンスの導出方法にも関連している。ケアーニーは、エビデンスの収集過程としてRCTの解析(エビデンスのヒエラルキーに基づいたアプローチ)と、実践に基づいたエビデンスの収集の二つを比較する(Cairney, 2016: 72-75)。

エビデンスのヒエラルキーに基づいたアプローチについては、科学哲学を応用した議論が盛んである。科学哲学者のナンシー・カートライトとジェレミー・ハーディの共著である『エビデンスに基づく政策：改善のための実用的ガイド』は、EBPMを科学哲学の立場から論じた著作であり、EBPMに関する研究ではたびたび参照されている(Cartwright and Hardie, 2012)。この著作の豊かな議論を要約することは難しいが、ポイントの一つは、「外的妥当性」と言われるもの

である。

カートライトとハーディは、EBPM における RCT の有用性を十分に認めながらも、フィールド実験の限定性を指摘する。ある政策に関する RCT が効果を示したとしても、その政策が他の地域や他の国でうまくいくかどうかは分からない。RCT はこの意味で、ある特定の地域における高い「内的妥当性」を保証できるが、「外的妥当性」については議論の余地を残す。この問題は科学哲学における因果推論の議論と関連しており、EBPM の科学哲学的アプローチの中で重要な位置を占めている (Munro, 2014)。

ケアーニーは著作の中で、RCT の活用と実践に基づいたエビデンスの収集を対比している点から、上述した問題意識が共有されていると言える。また、政策形成者や政策の実施者たちが、RCT によって導出されるエビデンスを受けて、自分たちの地域で応用できないと考える可能性が示唆されている。こういった懸念は的外れのものではない。実際の政策は関係するスタッフの能力などに左右される他、地域のコンテキストの影響も無視できない。EBPM においても、コンテキストを反映したエビデンスの導出について指摘されており、重要な論点となっている (Coletti, 2013)。ケアーニーの著作においては詳細に展開されている訳ではないが、政策過程に関わるアクターの性質や志向を考慮に入れてエビデンスの提示の仕方を模索する必要性が示唆されていると言える。

ここまでの議論をまとめると、ケアーニーの立場は、政策過程においてエビデンスがどのような働きを見せるかを分析し、その知見に従って EBPM の推進を目指すものであるということができる。では、ケアーニーの「政策過程論アプローチ」は、上述した EBPM の三つの課題にそれぞれ、どのように対応しているのだろうか。

第一に挙げられる政策過程の速度の問題である。ケアーニーの場合は、政策過程の精緻な分析を通じて、エビデンスが簡単には活用されないメカニズムを解明しようとしている。したがって、ケアーニーは、EBPM を推進しようとする研究者達は、政策過程への理解をより一層、深める必要があると強調する (Cairney, 2016: 129-131)。

なお、ケアーニーの政策過程への認識に関して一つ述べておかなければならないことは、彼は政策過程が完全に非合理的なものではないと考えていることである。彼は、政策過程を合理的な部分と非合理的な部分が混在していると考えている (Cairney, 2019: 35)。従って、政策過程をエビデンスによって強権的にコントロールせずとも、ある程度の合理性が確保されているとする。よって、研究者や研究機関が政策過程についての知識を蓄え、効果的なアドボカシーを行うのが理想だと考えている (Cairney, 2016: 124-125)。

第二に挙げたエビデンスの質の問題に関連して、EBPM の根本的な問題として、エビデンスの厳密性にこだわるがあまり、アドボカシーの力が弱まるというジレンマがある。政治が要請する「わかりやすい」エビデンスばかりを追求していると、EBPM 本来の理念が損なわれかねない。ケアーニーもこの点は認識しており、EBPM でしばしば言われる「何が役に立つか」という問い以上の役割をエビデンスが果たしうることを指摘している (Cairney, 2019: 36)。すなわち、

政治に迎合するかたちでエビデンスが利用されたり、研究者がエビデンスを都合よく捏造したりする可能性がここでは指摘されているのである。EBPM においては、政治や政策過程を考慮しつつも、それを過度に意識すれば、元の木阿弥になってしまうという問題があると。ケアーニーは2019年の論文で、この点はEBPM 論においてほとんど論究されていないと指摘しているが、政策過程に着目することで、こういった問題をいかに回避するかについて手がかりを得ることができるように思われる (Ibid)。

第三に挙げられた政策の目的とエビデンスの関係については、政策過程論アプローチだけでは、対応するのは難しいと考えられる。しかし、政策過程論に着目することによって、エビデンスが具体的に活用されるタイミングや政治の状況を把握することはできる。また、一部で議論されているように、エビデンスをアジェンダ・セッティングの段階から活用するという方途も視野に入れられる (成田 2019)。また、政策過程の中でエビデンスが活用される内実を透明にすることで、批判的な検討が可能になるとする指摘もある (Head, 2013)。これらの指摘は、EBPM が単に政府や権力者に都合がいいように使われる危険性があることへの対応だと考えられる。政策過程における問題の同定というタイミングでエビデンスがどのような役割を果たしているのかという問いは、EBPM においても重要なテーマである。いずれにせよ、政策過程におけるエビデンスの働きを見ることは、EBPM の推進にとって意義深いことであると言えるだろう。

以上が、ケアーニーが提示しているアプローチの大まかな内容である。ここまでの議論で明らかのように、ケアーニーにとってのEBPM は、政策に役立つエビデンスをただ生産すれば自動的に政策がよくなるというものではない。また、政策がエビデンスを考慮しないことを一方的に慨嘆したり、それを批判したりする立場でもない。エビデンスが政策に活用されないのは当たり前である。なぜなら、政策過程の中で意思決定者や政策形成者はありとあらゆることを考慮する必要があり、エビデンスはその中の一つの情報に過ぎないからである。それを踏まえた上で、政策形成者と研究者の相互理解の促進、特にエビデンスを供給する側の政策過程の理解を深めること、これがケアーニーのアプローチの核心である。

3. ジャスティン・パークハーストの「ガバナンス論アプローチ」

ジャスティン・パークハーストは、ロンドン・スクール・オブ・エコノミクスの准教授であり、健康医療政策を専門とする研究者である。パークハーストはその著作、『エビデンスの政治：エビデンスに基づく政策からエビデンスのよいガバナンスへ』の中で、EBPM についての新たな展開の方途を提示した (Parkhurst, 2017)。

パークハーストは基本的に、エビデンスのヒエラルキーに基づいたアプローチに対しては批判的である。なぜなら、政策の質を上げるガバナンスの構築のためには、ガバナンスという、より広い視野を導入したエビデンス論が必要となるのに対して、ヒエラルキーはごく限定的な政策の効果しか示さないからである (Ibid: 29-32)。

パークハーストの主張は、特定のエビデンスが支持する政策をひたすら並べ立てて実施するというだけでなく、エビデンスが社会的に正統性（Legitimacy）を確保し、政策を改善していく過程に注目している点で、他の EBPM 論とは一線を画している。そして、その正統性と関連して彼が指摘するのは、EBPM をめぐる政治における二つのバイアスである。

一つ目が、技術的バイアス（Technical Bias）であり、二つ目がイシューバイアス（Issue Bias）である。パークハーストは、それぞれのバイアスが「エビデンスの創造」「エビデンスの選定」「エビデンスの解釈」に及ぼす影響を明らかにしている。それを現したのが表1である。

技術的バイアスは、「科学的過程の政治化」と関連している。「エビデンスの創造」は、あらかじめ決まっている実施したい政策にあわせてエビデンスを導出するというものである。パークハーストが事例として挙げているのは、タバコに関するエビデンスである。タバコ業者が資金を提供して実施された研究は、タバコの害を低く見せるような研究デザインになっていたとされている（Ibid: 45-46）。「エビデンスの選定」に関しては、研究デザインへの介入は無いが、既存のエビデンスの中から、都合のいい研究結果のみを選んでそれを政策の根拠とすることが挙げられている。このような問題は「チェリー・ピッキング」と呼ばれており、EBPM における重要な論点である。エビデンスの解釈については、グラフの提示の仕方や、リスク論に関する無理解や誤解等が指摘されている。本書の中では、アフリカにおける HIV の予防政策の成果が扱われているが、比較対象によっては、ある国が飛びぬけてうまくいっているかのように見えてしまうという事例が紹介されている（Ibid: 51-54）。

イシューバイアスは「政策過程の脱政治化」の機能をもつ。例えば、どのようなエビデンスが

表 1. エビデンスの政治の多様なフレームワーク（Parkhurst, 2017: 59 より筆者作成）

	技術的バイアス	イシューバイアス
エビデンスの創造	・ 望ましい目的のために研究をデザインする ・ 望ましい結果のために研究デザインを途中で変更する	価値の選択や価値を伴う含意の曖昧化（Obfuscation）。下記の三つによって生じる ・ リサーチトピックの選択 ・ データの利用可能性やエビデンス創出の実現可能性 ・ 考慮に入れるアウトカムの選択
エビデンスの選定	・ 「チェリー・ピッキング」 ・ あらかじめ決まっている立場を正当化するために意図的なレビューを行う	・ 政策オプションを「エビデンスに基づいた」ものとして提示しながら、関連する政策のエビデンスを活用する
エビデンスの解釈	・ 政策論議における誤ったエビデンスの解釈 ・ 優先される戦略のために、因果関係を早まって解釈する ・ リスクに関する混乱した理解	・ エビデンスの重要性を十分に吟味しないまま解釈する

創造されるかが、価値や規範に関わるという問題がある。エビデンスを導出するにはコストも時間もかかる。そのため、ある特定の関心が集まっている政策のエビデンスは充実しているが、無視されがちなイシューについては、エビデンスが不足しているということが起こり得る。また、ドラッグに関する政策についても、ドラッグの利用者を「被害者」としてケアの対象とするか、「犯罪者」として取り締まりの対象とするかで対策は全く違う。これは規範にかかわる議論である。しかし、仮にエビデンスが「犯罪者」として取り締まる政策に関するものばかりであった場合、「被害者」としてケアする政策は支持されないことになってしまう。エビデンスの有無が、規範的な判断にも影響を及ぼすのである。エビデンスの選定に関しても、あるインフラの整備が経済効果を生むというエビデンスと、環境に及ぼす影響のエビデンスのどちらを重視するかといった問題が起きる。また、銃規制のような論争的テーマについてエビデンスに基づいて冷静に議論をしようとしても、どのようなエビデンスを採用するかによって、政治的立場は規定されてしまうという問題がある。つまり、イシューによっては、エビデンスに基づいて議論をすることが、何らかの政治的立場に肩入れすることに繋がってしまうのである。加えて、ある特定の政策に関する頑強なエビデンスが準備されていることは、ある社会でその政策が推進されるべきだということを意味しない。エビデンスの頑強さがそのまま選択されるイシューにまで影響を及ぼすという事態も EBPM は招きうるのである。

この状況を踏まえ、パークハーストは、いくら精緻なエビデンスを積み重ねたところで、これらのバイアスを全て乗り越えることはできないと考えている。そこで彼が提示するのがよりよい EBPM が実現できるようなガバナンス体制の在り方である。それを表したのが図1であり、それぞれを構成する要素が表2である。

表2. よいガバナンスを構成するエビデンス (Parkhurst, 2017: 161-2 より筆者作成)

コンセプト	定義と内容	アプローチの事例
適切性 (Appropriateness)	エビデンスの選択は以下のような要素を考慮に入れて行われる ・複数の社会的な関心に関連するエビデンスを選択する ・エビデンスが政策目標にとって使いやすい方法で創出されたものか ・ローカルなコンテキストへの適応可能性を明示的に考慮する必要がある	・「目標の明確化」を求めるか、複数の基準による意思決定分析と同様の方法を適応する。このためには、関連する意思決定の基準と、異なる考慮事項の優先順位づけについての初期のステートメントが必要とされる ・エビデンスのソースを、その関連性と利用という点から批判的に問い直す ・エビデンスの外的妥当性と内的妥当性を分ける；適応する前に、ローカルな文脈におけるエビデンスの活用可能性を考える

質 (Quality)	エビデンスの利用については、その質に基づいて判断されるべきである。しかし、その質の基準は、活用される研究の形態（例：質的研究と臨床的実験）と、データ生成の性質（記述と測定と見積み）に適する方法的なプリンシプルが反映されていえるべきである	・検討中の研究の種類に基づいた基準の選択を伴う、エビデンスの判断基準の適応。介入効果が重要である場合には、エビデンスのヒエラルキーの存在が役立つ場合がある。もしも国民の態度が問題であれば、サーヴェイは、サンプルサイズによって判断することができる。同様に、将来のコストに関する問題については、それ自身が適切な質の基準をもつ経済モデル等が採用されるべきである
厳密性 (Rigour)	政策の考案に持ち込まれるエビデンスは、厳密に（包括的に）収集されるか、もしくは統合され、エビデンスの選り好み（チェリー・ピッキング）を避けるべきである	・システマティック・レビューやラピッド・レビュー、リアリストレビューといった統合の方法論に従う ・エビデンスをもたらず助言機関に十分な独立性を与える
管理責任 (Stewardship)	ルール設定に携わる主体と公的なエビデンスの助言機関は、公的な権限を持つべきである	・政府のエビデンスに関する助言システムを設計もしくは変更できるのは、権限を与えられた主体だけに限定することを保証する ・制度的な取り決めに形作る管理者（stewards）による、国民へのアカウンタビリティの確保 ・公的な権限や説明責任が無い主体による制度の構築を阻止する
代表 (Representation)	エビデンスに沿って政策の最終決定を下す権威は、民主的に代表されているとともに、公的なアカウンタビリティがある	・公的な代表者の決定権限を維持するか、必要に応じて立法府と代表機関に技術的主体（Technical Agency）を無視、あるいは拒否する権限を与える
透明性 (Transparency)	決定を支持するエビデンスがどのように特定され、活用されているか、その方法を国民に向けて明らかにし、情報を公開する	多様なメカニズムによって達成されうる。例えば、国民に開かれたミーティングを開催したり、専門家集団の熟議の内容を出版したり、情報の自由に関する法律を制定することなどがあげられる
熟議 (Deliberation)	全ての関心が最終的な政策決定において選ばれる訳ではないとしても、多様な競合する価値観と関心を政策過程の中で考慮されるように、異なった観点に注意を払うなどといった方法をとって国民を関与させる	イシューに関する直接的な公的協議については、市民陪審や市民パネル、計画細胞やコンセンサス会議等といった多様な公的熟議の実践によって補完することができる
競争可能性 (Contestability)	政策決定における技術的エビデンスと科学研究が、批判的な疑問や抗議に対して開かれている。これは、特定の科学的な発見に対する挑戦だけでなく、エビデンスが活用されている決定への挑戦をも含んでいる	・意思決定に関するエビデンスを統合する機関に対する異議申し立ての、公的な手続きやルールの策定 ・専門家の結論を精査し、ピア・レビューにかける

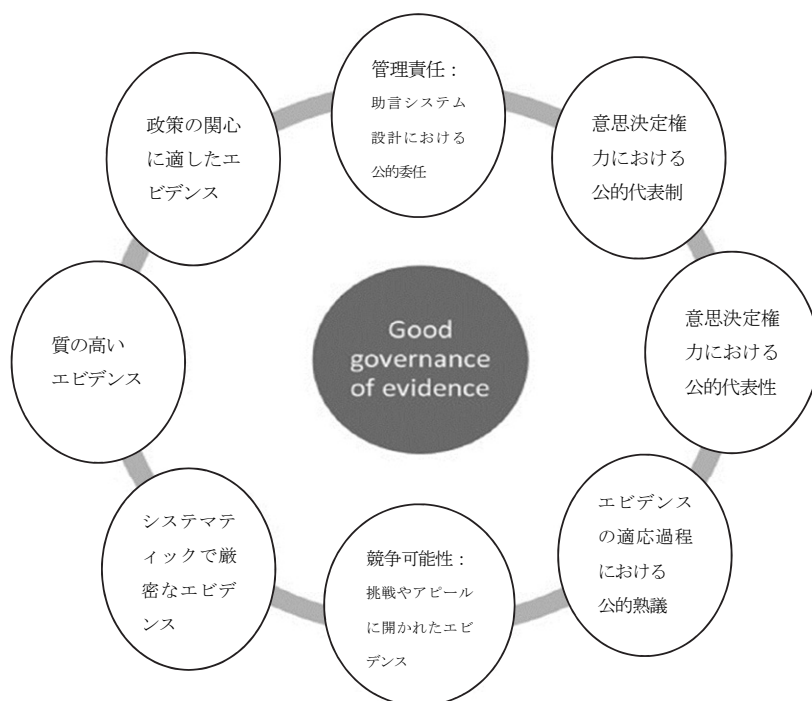


図 1. エビデンスの良質なガバナンスの構成要素 (Parkhurst, 2017: 163 より筆者作成)

パークハーストは、これらのエビデンスの相互関係が健全なガバナンスの体制を生み出すと主張する。彼はエビデンスを扱うアクターもまた、バイアスにとらわれていると指摘しているが、ここで示されている、EBPMにおけるよりよいガバナンス構想は、エビデンスが揃いさえすれば、政策の質があがるという単純な思考ではなく、エビデンスが社会的に構成される側面も含んでいるという前提にたっている。このことから、パークハーストはいわば、エビデンスを多元的に扱うことができるガバナンス体制の構築によって、介在するアクターのバイアスを軽減し、政策を改善させるという構想を描いていると言える³⁾。

では、このような「ガバナンス論アプローチ」は、EBPMの三つの課題にいかに対応しているのだろうか。

第一に挙げたエビデンスと政策過程の速度の問題については、上述したガバナンスの要素の一つである「適切性」によって補完することができる。ただし、パークハースト自身は政策過程への積極的な参与を殊更に主張している訳ではない。彼は最近の共著論文のケーススタディにおいても、制度内外における多様なアクターの参与を分析することで、エビデンスの活用の仕方がより多様なものになっていることを指摘している (Parkhurst, et al, 2018)。したがって、ケアニーのように、政策過程への理解を研究者に促すというような方策をパークハーストはとらない。この点では、政策過程と研究のすり合わせが必要であるとするケアニーの指摘の方が直接的には有益であると考えられる。

第二に挙げたエビデンスの質の問題に関して、パークハーストのガバナンス論は、エビデンスを多角的に分析することで対応できる。パークハーストの視座は、エビデンスが社会的に構成されるものであるという発想を提供し、エビデンスそのものの質を上げる可能性を押し広げる（特に、「質」「厳密性」「競争可能性」）。加えて、上述した構成要素のうちの「代表」「透明性」「熟議」は、EBPM の議論に民主主義の要素を組み込む機能を持つ。このことにより、エビデンスの社会的信頼性の確保につながる事が期待される。

第三に挙げられた、エビデンスと政策目的に関する議論については、パークハーストのガバナンス論が、民主主義的な要素を重要視していることが関連してくる。パークハーストにとってのエビデンスのよいガバナンスとは、決して定められた政策目的に盲目的に研究者や研究機関が追従するというものではない。それは、民主的な枠組みの中で、議論の手助けをしたり、政治的な決定に異議申し立てをしたりすることもありうる（ただし、現実にはそのような申し立てが受け入れられることは少ない）。それは、エビデンスを創出するための、多様な組織や機関が社会に存在していることを前提としている。パークハーストのヴィジョンは、多様なエビデンスをめぐって人々が論争をする中で、アカウンタビリティを確保したかたちで政策決定がなされるというものである。

以上の議論が、パークハーストが提示する「ガバナンス論アプローチ」の概要である。次節では、ケアーニーとパークハーストの共通点と相違点を踏まえ、EBPM 論の展望を示すこととしたい。

4. ケアーニーとパークハーストの相違点と共通点

本節ではケアーニーとパークハーストの立場の違いを、本稿で提示した三つの EBPM の課題に照らして確認する。

一つ目の、研究者と政策の現場のギャップという点は、特に両者の違いが鮮明である。ケアーニーの提案は、研究者に対して、一定程度は政治性を身に着けて政策過程へ参入することを呼び掛けているのに対して、パークハーストは制度的な工夫によって、ギャップを乗り越えようと企てている（Newman, 2017）。

第二に挙げているエビデンスの質についての議論は、パークハーストの方がより生産的な提案をしている。パークハーストはエビデンスの創出や扱いをめぐるガバナンスを改善することで、エビデンスを質の高いものにするとともに、利用されやすいものにするを意図している。ケアーニーの提案は、質的研究の重要性が示唆されているものの、エビデンスの性質についてはそこまで深く踏み込んでいない。この点で、ケアーニーは政策にかかわるアクターとしての研究者のメンタリティや役割の改善に注目していると考えられる。

三つ目の政策の目的設定にかかわる問題は、EBPM 論全体にとっても、論争的なテーマである。まだこれから論究が必要とされている側面はあるが、ケアーニーもパークハーストも、

EBPM が単なる権力の使い走りになることを是としている訳ではもちろんない。

ケアーニーとパークハーストに共通しているのは、専門家やエビデンスの社会的な役割や機能に注目している点である。彼らの議論は、質の高いエビデンスが自動的にによりよい政策を生み出すという単純なリアモデルを否定している。ケアーニーの議論からは、研究者の政策過程でのスタンスを問うことができる。この点はEBPMの議論の中でも重要な位置を占めている(Bogensneider and Corbett, 2010)。このような政策助言(Policy Advise)についての研究は、助言者である専門家が、科学的な厳密さのみを担保する以上の存在であるということを示している(Bromell, 2017)。EBPMにおける、政治的に決定される政策目的の設定に関しては、政策助言の研究がより参照される必要があるだろう。

加えて、パークハーストがイシューバイアスの議論で説明していたように、EBPM そのものが規範的な内容を含んでいるという指摘も重要である。あるエビデンスに基づいて政策を考案するとき、その政策の内容そのものに規範的な要素が付随する。パークハーストの挙げた事例であるドラッグ対策も、エビデンスが問題のフレーミングに影響を与え、社会的なスティグマの再生産に加担する可能性がある。EBPM は、実際にはある問題をどのようなかたちで解決するか、あるいは、何が問題であるかを規定するという点で、単なる合理的問題解決にとどまらない要素を含んでいる(Bacchi, 2009)。

まとめて言えば、ケアーニーは研究者やエビデンスを創出する機関の「政治化」の必要性を強調するのに対して、パークハーストはより幅広いアクターの政策過程への影響力拡大を志向していると言えるだろう。

次節では、本稿を締めくくるにあたって日本のEBPMの状況を踏まえてその展望を記す。

5. おわりに：EBPMの日本における展開と課題

日本においてもEBPMを推進すべきとの考えは広まっており、政府においても取り組みがなされている。例えば、内閣府が中心となって推進しているEBPMは、統計改革からはじまり、行政事業レビューの場で「EBPMの試行的検証」と称して2017年度から開始されて現在に至っている(古矢2017)。行政事業レビューは、民主党政権時に開始された「事業仕分け」に基づいた取り組みであり、「試行的検証」では選ばれたいくつかの事業について、担当省庁がロジック・モデルを作成し、有識者からの質問やコメントに担当者が応答するという流れになっている。

行政事業レビューに限らず、日本における政策助言は、有識者を集めて諮問を行う審議会モデルが一般的である。第二次安倍政権では、このような審議会による政策諮問が数多くなされているが、これが政策の吟味を難しくし、アカウントビリティをむしろ弱めているという批判がなされている(新藤2019: 53-69)。行政事業レビューも、限られた時間で複数の事業が対象となって実施されており、EBPMという触れ込みで行われている割には代わり映えのしない取り組みにとどまっている面もある。ケアーニーとパークハーストが提示したような視座に基づいた実践

はほとんどなされていないと言ってよい。では、日本の EBPM の取り組みにおける課題とは何であろうか。これまでの議論を踏まえた上で簡単に述べておきたい。

第一に言えるのが、研究者と政策形成者の関係である。審議会モデルに基づいた関係性も悪い側面ばかりではないが、一面的にすぎるくらいは否めない。特に、審議会の場合は、すでに既定の路線が決まっている中で有識者が選定されているというケースも散見される。審議会が単なる箔付けのためにしか行われていないのであれば、そこに参加する有識者の見識も問われるであろう。ケアーニーが言うように、研究者の側の政策過程への理解が不可欠であり、政治側の論理を理解した上で適切なアドバイスをいかに実現するかが課題となり、実践の積み重ねが求められる。この意味で、森田朗のように、審議会をはじめとした助言機関に身をおいた自身の経験を広く共有させるという研究は重要であると言えるだろう（森田 2016）。加えて、パークハーストが提示していたように、多様なエビデンスが影響を及ぼしうる経路をいかに制度的に準備できるかも課題であると考えられる。

第二に、エビデンスへの楽観的な見立ての問題である。EBPM をめぐる議論は、政策評価や政策の歴史を踏まえないまま、過度に楽観的な見通しを提示するものが少なくないとされている（Botterill and Fenna, 2019: 147）。日本でも、EBPM への楽観的な見通しを諫める議論は一部にはあるが、政府文書等では素朴なエビデンス観が提示されているものが散見される（内閣府 2016）。それらの文書では、上質なエビデンスがよりよい政策に自動的に結びつくという、単純な発想が見え隠れしている。アカデミズムの側も、政策に資するエビデンスを創出するとともに、過度に期待を煽るエビデンス論に阿るようなことがあってはならないであろう。

第三に言えるのは、政策エビデンスを創出する機関や研究者の充実である。パークハーストが示したエビデンスのガバナンス論アプローチは、エビデンスを創出する多様なアクターが存在している社会を前提としている。対して日本はしばしば、政策助言の在り方が多様ではなく、加えて政策助言機関が乏しいという指摘がなされる（足立 2017）。EBPM の一環として、政策助言に資する研究への補助や、研究機関の拡充などがより一層、推進されるべきであろう。現行の日本の EBPM は、既存の政策評価制度を活用することで、比較的早く実施にこぎ着けた反面、かわり映えのしない中身になっており、この点の改善が急務と言えるだろう。

ケアーニーとパークハーストの指摘はいずれも、いわば EBPM 先進国とも言うべき英国や米国の事例を前提としている。したがって、日本のように、EBPM の推進がはじまったばかりの国にとっては、いささか早すぎる課題が提示されている面もある。しかし、政策と専門家の関係性、政策における合理性の問題は万国共通でもある。今後、日本でも EBPM が更に進めば、ケアーニーとパークハーストが指摘していたような課題に直面する可能性は非常に高い。更に言うならば、ケアーニーが言うような研究者のメンタリティの問題、パークハーストが指摘したような、バイアスの問題、これらは日本でも既に課題とされている。EBPM 先進国である英米において、古典的とも言うべきこれらの問題がトピックとして挙げられている現状は非常に示唆的であり、日本でも今後、議論されることになるであろう。

脚注

- 1) このような立場は、同じようにエビデンス論が席卷している教育学においても見られる。教育学者の今井康雄は、エビデンスをヒエラルキーに依拠して論じる立場が衰退する様を「エビデンスのリベラル化」と呼んでいる（今井 2015）。
- 2) その他の批判としては、エビデンスが客観的に構成されているという想定に向けられたものがある。政策分析の知識や議論は政治とは無関係ではなく、影響を受ける（秋吉 2013）。従って、エビデンスが構成される社会的な背景や、エビデンスが採用される基準といったものも論点となる。この点については、科学哲学をはじめとした、抽象的な理論枠組みを用いて論じられる必要がある。
- 3) このような EBPM に関するガバナンス論を全く違う理路から論じているのが桐村豪文である（桐村 2019）。興味深いことに、桐村はパークハーストが好んで援用するユルゲン・ハーバーマースではなく、シャンタル・ムフという、闘技民主主義の論者を参照することで、独自のガバナンス論を構築している。桐村は、上述したカートライトとハーディの議論を引いた上で、「差異」にフォーカスを当てた民主主義理論である、討議民主主義とエビデンス論の接合を試みている（桐村 2019：186-7）。エビデンスをめぐる多元的な政治の競争の重要性を認識した上で、科学技術社会論の成果も組み合わせることで論じることの必要性を桐村は強調しており、パークハーストとの議論との親和性を見出すこともできる。いうなれば、桐村の議論はパークハーストがあげているエビデンスの「競合可能性」にフォーカスを当てたものであろう。ただし、桐村が援用しているシャンタル・ムフの闘技民主主義は、政治的アイデンティティの問題と密接に関連しているということも見逃してはならない。ムフによれば、ラディカル民主主義の原動力は「われわれ」を形成していくことにある（Mouffe, 2005=2008: 82）。つまり、ムフが提起する政治の対立の契機は、単なるエビデンスの差異や政策の妥当性に伴うものに限らず、「われわれ」という、グローバリゼーションの進展の中で衰弱した政治的紐帯を結び付けるというポピュリスティックな要素も含んでいる。これはエビデンスで論じられる領分を大きく超えたイシューである。ムフは最近の著作で「左派ポピュリズム」を提唱しているが、この認識の根底にあるのは、闘技性がエビデンスの妥当性という極めて限定的な政策論争に留まらないものであるとする考えであろう（Mouffe, 2018=2019）。だとするならば、エビデンス論とムフの闘技民主主義論の間には断絶があると言わねばならず、エビデンスの多元性とムフの議論を接合するには一定の留保を付け加えねばならないだろう。

参考文献

日本語

- 秋吉貴雄（2013）『「科学技術イノベーション政策の科学」と公共政策学』、『研究 技術 計画』、Vol. 28、No. 1、37-48 頁。
- 足立幸男（2009）『公共政策学とは何か』、ミネルヴァ書房。
- 足立幸男（2017）「わが国の政策分析の何が問題であるのか」、『産大法学』、51 巻 1 号、1-26 頁。
- 依田高典・田中誠・伊藤公一朗（2017）『スマートグリッド・エコノミクス：フィールド実験・行動経済学・ビッグデータが拓くエビデンス政策』、有斐閣。
- 今井康雄（2015）「教育にとってエビデンスとは何か：エビデンス批判をこえて」、『教育学研究』、Vol. 82、No. 2、188-201 頁。
- 桐村豪文（2019）「活用のためのエビデンス論：『そこでうまくいった』から『ここでうまくいく』への飛躍」、『弘前大学教育学部紀要』、第 121 号、179-188 頁。

新藤宗幸 (2019) 『行政責任を考える』、東京大学出版会。

鈴木亘 (2018) 「EBPM に対する温度差の意味すること」、『医療経済研究』、Vol. 30, No. 1、1-4 頁。

内閣府 (2016) 『第五期科学技術基本計画』。

成田悠輔 (2019) 「『エビデンスに基づく政策』に反対する」、『経済セミナー』、日本評論社、707 号、53-57 頁。

古矢一郎 (2017) 「政府における『証拠に基づく政策立案 (EBPM)』への取組について」、『季刊行政管理研究』、No. 160、76-85 頁。

三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング (2016) 「エビデンスで変わる政策形成：イギリスにおける『エビデンスに基づく政策』の動向、ランダム化比較試験による実証、及び日本への示唆」、政策研究レポート。

森田朗 (2016) 『会議の政治学Ⅲ』、慈学社。

矢野誠 (2015) 「ニーズからシーズへ：エビデンス・ベース社会をつくろう」、矢野誠・中澤正彦編著『なぜ科学が豊かさにつながらないのか?』、慶応義塾大学出版会、82-97 頁。

英語 (邦訳のあるものは邦訳も併記)

Bacchi, Carol (2009) *Analysing Policy: What's the Problem Represented to Be?*, Pearson.

Bogenschneider, K and Corbett, TJ (2010) *Evidence-Based Policymaking: Insights from Policy-Minded Researchers and Research-Minded Policymakers*, Routledge.

Botteroll, L.C and Fenna, A (2019) *Interrogating Public Policy Theory: A Political Values Perspective*, Edward Elgar Publishing.

Bromell, David (2017) *The Art and Craft of Policy Advising: A Practical Guide*, Springer.

Cairney, Paul (2011) *Understanding Public Policy: Theories and Issues*, Red Globe Press.

Cairney, Paul (2016) *The Politics of Evidence-Based Policy Making*, Palgrave Macmillan.

Cairney, Paul (2019) "Evidence and Policy Making", Boaz, A et al edit, *What Works Now?: Evidence-Informed Policy and Practice*, Policy Press, 21-40.

Cartwright, N and Hardie, J (2012) *Evidence-Based Policy: A Practical Guide to Doing It Better*, Oxford University Press.

Coletti, Paola (2013) *Evidence for Public Policy Design: How to Learn from Best Practice*, Palgrave Macmillan.

Duflo, E and Glennerster, R and Kremer, M (2008=2019) "Using Randomization in Development Economics Research: A Toolkit", *Handbook of Development Economics*, edited by T. P. Schultz and J. Strauss, Vol. 4, Chapter. 61, Elsevier, pp. 3895-3962. (小林庸平監訳『政策評価のための因果関係の見つけ方：ランダム化比較試験入門』、日本評論社。)

Hammersley, M (2013) *The Myth of Research-Based Policy & Practice*, SAGE Press.

Hansen, H. F (2014) "Organisation of Evidence-based Knowledge Production: Evidence Hierarchies and Evidence Typologies", *Scandinavian Journal of Public Health*, Vol. 43, No. 12, pp. 11-17.

Head, Brian (2013) "Evidence-Based Policymaking: Speaking Truth to Power?", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 72, No. 4, pp. 397-403.

Kingdon, J (2010=2014) *Agendas Alternatives and Public Policies Update Edition*, Longman. (笠京子訳『アジェンダ・選択肢・公共政策：政策はどのように決まるのか』、勁草書房)

Mouffe, Chantal (2005=2008) *On the Political*, Routledge. (酒井隆史監訳『政治的なものについて：闘技民主主義と多元主義的グローバル秩序の構築』、明石書店)。

Mouffe, Chantal (2018=2019) *For a Left Populism*, Verso. (山本圭・塩田潤訳『左派ポピュリズムのために』、

明石書店)。

Munro, Eileen (2014) “Evidence-Based Policy”, Cartwright, N and Montuschi, E edited, *Philosophy of Social Sciences: A New Introduction*, Oxford University Press, pp. 48–67.

Newman, Joshua (2017) “Debating the Politics of Evidence-based Policy”, *Public Administration*, Vol.95, pp. 1107–1112.

Parkhurst, Justin (2017) *The Politics of Evidence: From Evidence-based Policy to the Good Governance of Evidence*, Oxford University Press.

Parkhurst, J and Hawkins, B and Ettelt, S (2018) “Conclusion: Reflecting on Studying Evidence Use from a Public Policy Perspective”, Parkhurst, J et al edited, *Evidence Use in Health Policy Making*, Palgrave Macmillan.

Starssheim, Holger (2017) “Trends Toward Evidence-based Policy Formulation”, Howlett, M and Mukherjee, I edited, *Handbook of Policy Formulation*, Edward Elgar Publishing, pp. 504–521.