

大学経営政策研究

第8号 (2018年3月発行) : 217-230

「証拠に基づく政策立案」の課題と展望

山 本 清

「証拠に基づく政策立案」の課題と展望

山本 清*

Issues and Future of Evidence-Based Policymaking

Kiyoshi YAMAMOTO

Abstract

Evidence- Based Policymaking (EBPM) is currently being promoted by the central government of Japan. The proponents insist that public policy should be based on hard evidence, rather than episodic nor soft measures. The development of rational decision making in the public sector originates from the principles of scientific management, PPBS, and recently NPM. Some scholars criticize this series of approaches, which have long since emerged, been trialed, implemented and failed. In this paper, we adopt a balanced approach to the proponents and critics of EBPM, from a political, economic, and social rational perspective. We propose that the educational policy governing higher education should not only drive economic growth, but must also support higher education as a democratic, cultural, and social institution. After offering a brief presentation of the character and methods of EBPM, we review the practices and lessons learned from EBPM, in leading nations such as the United States and United Kingdom. Finally, future issues for EBPM in higher education, especially in Japan, are discussed.

1. はじめに

近年は教育が政治的論点になることが増えて、2017年10月の衆議院選挙で各政党が高等教育の無償化に関する政権公約を発表したことは記憶に新しいところである。同時に教育の経済学も1970年代以降久しぶりに脚光を浴び、証拠に基づく政策立案の推進の動きとあいまって教育政策・実務に客観的証拠・データが求められるようになってきた。こうした状況もあり、筆者は本誌第6号で高等教育に関して証拠に基づく大学政策が果たして推進されているのか、また、それは意図した効果を挙げているかを考察した。しかしながら、教育行政でも予算（文教）編成でも高等教育が単独

*東京大学大学院教育学研究科 教授

で議論されることはなく、幼児教育・初等中等教育を含めた教育政策・支出のなかで配分も決定されているし、その方式は一定の合理性もある¹。また、証拠に基づく教育政策も「証拠に基づく医療」を参考にしていて、その起源は実験デザインという統計学の考え方に依拠していることを踏まえ、広い観点から証拠に基づく政策立案を検討する。したがって、高等教育に特化した政策を扱うものではなく、また、新規の理論を打ち出すものでない。あくまでも概論的な内容であるが、証拠に基づく大学経営政策を今後研究・実践する場合の参照になるよう、とりまとめた資料²である。次節は背景と論理を要約し、第3節では先進国と称される米英の実態につき概説する。続く第4節は政策の現場でそのように活用するかを述べ、最後の第5節は課題と展望を示す。

2. EBPMの背景と論理

2.1. なぜ証拠（エビデンス）に基づく政策立案が推進されるのか？

証拠に基づく政策立案・形成はEvidence Based Policy Making (EBPM) の訳である。2017年6月の政府の「経済財政運営と改革の基本方針」(骨太方針)では「政策、施策、事務事業の各段階のレビュー機能における取組を通じてEBPMの実践を進め、EBPM推進体制を構築する」となっている。これを受けEBPM推進委員会が創設され、2017年8月の第1回委員会で大臣補佐官は「政策の立案の前提となる事実認識をきちんと行い、立案された政策とその効果を結びつけるロジックを踏まえ、その前提となるエビデンスをチェックすることで、合理的な政策立案に変えていこうということ」(内閣府 2017)と説明している。

それなら、既にある政策評価や行政評価と同じと思われる方も多いかもしれない。政策を企画・実施する場合に効果的・効率的かを事前評価したり、意図した効果が得られたかを事後チェックすることは業績管理・業績予算の考え方に通じる。成果志向の行政改革を20世紀から整理すれば1900年代初頭の社会調査(ロンドンでの貧困調査)、科学的管理法、管理の科学化、原価計算(いずれもニューヨーク市政調査会)を経て、第二次大戦後のPPBS(米国ジョンソン政権下でのプログラム予算)に代表される業績予算、経済市場主義への反省から成長の限界などの経済以外の成果にも着目する社会指標(De Neufville 1975)、そして1980年代から始まるNPM(New Public Managementの略で市場原理と民間経営の手法を適用)が先行している(Van Dooren et al. 2015))。いずれも政策の効果を定量的に把握して合理的な意思決定を行おうとする。

こうした歴史の中で1997年に英国でブレア労働党政権が誕生してEBPMを本格展開し、その後のキャメロン及びメイの保守党政権も継続したことから新しい業績管理の動きになっている。この背景には「何が有効か」(what works)が重要であり、科学的知識・知見を政策決定に活用するという実用主義がある。政治的信条を実用主義に置き換え「脱政治化」(Solesbury 2001)ゆえに保守・中道・リベラルを問わず国際的な潮流になった。また、成果・効果を重視する観点から、厳密な有効性評価を行えるランダム化比較実験法(randomized controlled trial; RCT)を推奨(特に米国の教育政策)する。しかし、PPBSを初めとする業績管理制度は失敗の歴史であり、EBPMも一時的流行とする意見もある。

2.2. 証拠（エビデンス）とは何か？

EBPMは教育政策を例にすれば、学力向上に有効な証拠に基づいて政策を実施することである。政策立案において現状を認識し、問題を明確化・構造化を行い、解決策の案を作り、その案を比較評価して、最終的な政策を決定するという政策過程の各段階で証拠を活用する。したがって、客観的なデータを現状認識や問題定義あるいは代替案の検討に使用するだけではEBPMとはいえない。現状認識や政策検討で証拠の利用はこれまでも多い³のであるが、政策効果の検証という意味での証拠の活用が進んでいなかったわけである。EBPMの推進は政治的信条を超えて採用しやすいことに加え、政府統計のオープン化や計量手法の進展に伴い、ミクロ単位のデータを用いた実証分析がしやすくなった技術的要因も大きい。また、世界的に行政需要の拡大と財政制約から、効果がある政策立案・実施への要請が高まっており、エピソードでなくエビデンスを求めるようになったことも影響している。1学級当たりの児童数を少なくする政策に学力向上やいじめ低下の効果を求めるなどである。この効果の検証に推奨されているのがランダム化比較実験法（RCT）と呼ばれる方法である。

RCTでは学級の集団からランダムに学級を割り振り、クラスの規模のみを小さくした（政策介入あり）ものを実験（処置）群、規模を変えないものを統制（対照）群とし、一定期間経過後の両群での学力などの平均の差を比較する。その差が統計的に有意（差がないという帰無仮説が棄却されること）な場合に効果があると判断される⁴。クラスサイズが小さい方が通常クラスよりも有意に平均成績が高い結果が得られれば、効果があったことになる。

EBPMは1970年代からの「証拠に基づく医療」（Evidence Based Medicine; EBM）の影響を受け、RCTで治療効果が確認された医療を行うことが進められ、英国や米国ではRCTが証拠として最も質は高いとされる（メリーランド大学での5水準が有名）。次は完全にランダム化することができないか、介入以外のすべての要素が同一に統制できない状態での比較実験（擬似実験法）である。3番目は二群について介入前後の差を測定したもの（差の差比較法）で、4番目は単純に介入と非介入の差を比較したものとなっている。最後の最も質が低いとされるのは、想定と実際、比較がない伝聞・口述証拠（どこかで成果があったという情報等）である。

この証拠の質の基準をみれば、政策評価の有効性として、しばしば目標と実績を対比する達成度が使用されている状況と異なることが理解できよう。目標水準は裁量的に決定できるので実績を正確に測定しても評価にバイアスが生じるのに対し、EBPMは政策介入による純粋な効果を測定しようとする点でより科学的といえる。通常の政策評価では高めの目標を設定すれば有効性は低く、低めの目標ならば有効性が高くなるからである。

2.3. EBPMの論理

EBPMの特色は科学的証拠に基づくことである。ただし、因果関係が明らかな場合（交通整備による混雑緩和等）には証拠を得る作業は必要ないこと、また、科学研究として現象解明のwhy and how worksがEBPMにおけるwhat works以外に存在すること、さらに、合理主義が根底にあることを認識しておく必要がある。研究者等が政策判断の要素である証拠を発見し提供（知識創

造)すれば、政策決定者はその判断を的確に利用する(知識適用)とみなす。良い性能・技術の製品を開発すれば、消費者(川下)に受け入れられるという川上(供給者)の論理ともいえよう。技術的合理性を前提にする点で1960-70年代の社会工学やPPBSと共通点がある。

これらを前提にして政策の効果があることを定量的に示すには、第一に、成果・効果は何かを特定化・計量化できる必要がある。たとえば健康増進、学力向上とは何を意味するかを明確に定義できることに加え、それを客観的に測定できなければならない。健康増進とは日常生活を自立して行える健康寿命を延ばすことであると定義して、初めて政策の効果があったかの証拠を計量的に得ることができる。第二に、ある政策(介入)を行ったことにより効果を上げたことを証拠として示す必要がある。つまり、効果に影響する他の全ての要因を統制した場合に政策介入によって成果向上が発生すること(因果関係)である。政策介入と成果の向上が関係していることに加え、介入によって一定期間後に生じたことが必要である。第三は、政策介入の効果が確認できたならば、同じ条件を満たす別の場所や対象・時点についても有効とみなせることである。It works *there* ならば It will work *here* (あそこで有効ならここでも有効)という仮定である(Cartwright and Hardie 2012)。

3条件は現実に満たされるかにつき、かねてから論争がある(Pawson 2006)。何を効果とみるか、有効性の尺度をどうするか等は昔から課題である。RCTは同じ状態の標本集団から標本をランダム(無作為)に分け、介入による成果の差を反復して測定することで因果関係と状況(文脈)の問題を解決しようとする。その点で他のエビデンスを入手する方法より優れているが、時間や場所の違い(構造変化)等により同じ因果関係が成立しないこともあり得る。同一の条件が時間の経過で満たされないこと(状況が時間とともに変わる)や、新たに国・民族による文化的な差が要因として明らかになることがあるからである。

2.4. NPM型の政策経営・評価との異同点

EBPMは政策の目的と手段とのロジックを証拠に基づき明確化しようとする。その意味で、NPMの成果志向、目標の定量化と共通する点が多い。EBPMの証拠とは政策介入による正の効果であり、成果指標で測定するから、手続きや過程より成果に焦点をおく。したがって、どのような過程を経て成果が生まれているかには関心が低くなる。このため、政策過程のブラックボックス化を招き、どこを修正すれば成果を改善できるかが不明になるといった批判も共通する。この批判に対して、EBPMは政策代替案の比較実験を通じ、また、NPMでは潜在的供給者を含めた市場原理により政策の改善・向上を図ることから、過程に踏み込む必要はないとする。つまり、政策決定者でなく提案者の実験なり競争を通じ、より良い案は出てくるはずと考える。

両者の違いは、政策と成果の因果関係性の強さの程度、成果を把握する段階及び評価の頻度にある。EBPMでは政策介入があった場合とない場合の差をみることで効果を検証する厳密な因果関係を求めるのに対し、NPMでは投入から成果に至るまでいかなる論理で効果が生じるか(成果までの想定経過)を示すロジック・モデルを適用する。それゆえ、EBPMは全ての政策につき適用すると経費面・時間的に困難なこともあり、十分強い質の高い証拠を得られれば毎年度実施されな

い。他方、NPMは全ての政策につき業績測定を行い成果の実績と費用等を目標・計画と比較対照し、PDCA（計画・実施・評価・修正行動）を毎年度廻すことで改善・修正を図ることになっている。因果関係の厳密さの弱さを継続モニタリングで補正する経営モデルといえる。EBPMは政策モデルで統計学等に基づく科学的アプローチを主張するのと対照的である。

PPBSもOR（経営科学・システム科学）を政府部門に適用した点⁵で経営学的だが、同時に費用便益分析は経済学的手法である。NPM時代も公共事業や規制の評価では費用便益（効果）分析が使用されていた。成果指標設定などはNPM及びEBPMに共通する要素であり、継続的に測定される成果指標やコスト情報はRCT等による効果評価に使用できるから、むしろ両者は補完的で共存するものといえる。

3. EBPMの実態

3.1. 欧米での経験

英米でEBPMが進展しているとされるので、その状況を概観して学習する点、参考になる点を探ってみよう⁶。英国でブレア政権が政策決定を証拠に基づき行くと宣言して9年後、2006年に下院科学技術委員会はEBPMに関する報告書（House of Commons 2006）を作成した。そこには、証拠（科学的知見）は政策情報を提供する点で重要な役割を果たしているものの、「政策決定は政治的考慮を含む多くの要素に基づきなされている」と述べられ、EBPMの原理と政治過程とに非互換性があるとする。その後は、証拠は政策決定の要素の一つということを認めた上で、その利用増進に力点が移されている。最近の英国会計検査院（NAO 2016）の報告（「政府における評価」）では、評価の証拠を政策決定に利用することは各省庁で改善しているものの、評価証拠の裏付けがある支出見直しは低い（経常支出で9~15%）ことを示している。また、利用の障害として、①決定に利用しようとしても評価が遅れること、②有効性を評価しているものを見いだしたり、その評価結果にアクセスするのが困難なこと、③評価が確定的でなかったり効果を否定する事項が含まれること、があげられている。

一方、米国においては、特に2002年の教育改革で証拠に基づく政策が推進され、また、2016年に「証拠に基づく政策形成委員会」（Commission on Evidence Based Policymaking）が設置され、政策研究とデータ整備を推進する体制を構築している。米国ではRCTを活用した政策決定がなされている印象を与える。確かにPPBS以降も業績管理・予算の取組が継続し、施策評価や意思決定への評価の活用は積極的であり、質の高い証拠を入手することが奨励されている。米国会計検査院GAOの2013年報告（「プログラム評価」）でも、管理者調査に基づき評価が寄与した割合が高い項目として、「変化の実施」（81%）、「有効性の評価」（80%）、「理解の増進」（76%）、「成果の説明」（75%）と並び「何が機能しているかの共有」（73%）が挙げられている。したがって、EBPMの精神は行政に浸透しているといえる。ただし、管理者はRCTを非常に強力としているが、必ずしも必要不可欠でも実施可能でもないこと、状況に応じて適切な手法を使用することが重要と述べていることに留意しなければならない。

3.2. 高等教育におけるEBPM

我が国ではEBPMの推進が主張される段階であるから、RCT等の手法を高等教育に適用したものはほとんどない。教育改革等の効果検証において擬似実験法や差の差比較法が適用されることはあっても、政策の立案に本格適用されることは少ない。むしろ、エビデンスとか成果志向がいわれて出てきたのは、高等教育の効果を費用対便益で測定することである。これは人的投資理論を前提にしていることからランダム化比較をするのではなく、高等教育修了者と高等学校卒業者の生涯所得の差と増加費用に基づくもので投資収益率の算定である。また、教育への公的投資の観点から公的教育投資額と便益（税収増や失業給付及び犯罪費用抑制額の合計で算定した公財政への貢献額）を対比し、2.4倍の費用便益比と算定している。さらに、2017年からは第四次安倍政権下で高等教育の無償化政策として所得連動型奨学金や低所得者層への授業料無料化が検討されている。この過程では、高等教育への機会保障による格差是正や人的投資による経済成長への効果が根拠として示される。ただし、この根拠はRCTによる厳密なものではなく進学者・非進学者へのアンケート調査であったり、オーストラリアの授業料「出世払い」(HECS-HELP)をモデルとしたものであり、there (豪) からhere (日) への論理が政策案の設計にあたり使用されているにとどまる。政府案の効果を示すものにはなっていない。証拠の水準からいえば最低の口述・事例に該当する。特にオーストラリアはもともと大学授業料が無料であり、それを事後支払にしたのであって、我が国のように授業料を徴収している国とは条件が異なることに留意しなければならない。

証拠に基づく教育政策が進められている米国でも、高等教育でのEBPMはデータベース(What Works Clearinghouse; WWC)を参照すると、証拠としてのデータは多くない⁷。高等教育の効果をRCTで把握すること自体が困難であることもあり、政策単位というより事業単位の話になることが影響していると思われる。同じ環境下で素質・能力も同等な人物を高等教育進学と非進学にランダムに割り当てることは道義的・人権問題になるし、長期追跡のパネル調査に基づく回帰分析が妥当なところである。

4. EBPMの活用策

4.1. 政策効果の予測・把握—

EBPMで推奨されるRCTは、政策効果があるかどうかを実験デザインで検証するものであった。効果が不明であるものの政治的魅力があるときや理論的に効果が見込まれる政策提案(省エネ減税や幼児教育無償化など)を実施すべきかの決定に際しても、証拠を提供できる。また、条件を変えて効果を比較して、より高い効果になるよう内容を改善するヒントを得ることも可能である。因果関係が未解明、公表データや統計資料がない場合にも有効という点で優れている。

しかしながら、RCTは農業における肥料の効果を確認するためロバート・フィッシャー(Fisher 1935)が1920年代に確立した方法なので、ヒトや社会を対象にする政策への適用時には注意が必要である。これはEBPMに先行したEBM(証拠に基づく医療)で生じた課題であり、ランダムに処置群と対照群に同じ状態の患者を割り当てることと患者・医療者双方を患者がどちらかの群に区分されたかを知らない状態におく点である。前者は、治療効果が見込まれる医療行為につき処置し

ないことが倫理的に許されるかであり、後者は、偽薬投与などで効果があることを対照群にも信じさせられるかである。

生命に影響せず倫理的問題をクリアできても、社会政策や教育政策でランダム化や集団間で比較されていることを意識させないことは容易でない。自然現象では比較により効果に影響を与えることはないが、ヒトの集団ではランダムに割り当てられても2集団が観察可能な状態におかれれば、相互作用が生じ、介入以外の影響が表れることがある。「早寝・早起き・朝ごはん」運動は有効な教育施策と想定されるが、ランダムに近い状態の小学校2学級の一つに介入（運動）し、もう一つは何もしなかった結果、介入なしの方が成績は良かったという報告（岩崎 2006）がある。理由の一つとして介入なしにより、逆に児童が意欲を持ったことがいわれている。ランダム化以外にマスキング（識別不能にすること）が重要で、大規模調査の統計解析も有用といえる。朝食の成績に与える効果は、2015年にカーディフ大学のハンナ・リトルコットら（Littlecott et al. 2015）が小学生3千名の追跡調査（6~18か月）を分析し、性別や地域要因を調整しても朝食の質が学業成績に有意に影響することを示している。

4.2. EBPMの活用—政策決定と優先度—

EBPMで政策効果が確認されても、政策は自動的に予算化され実施されるわけではない。同じ効果が期待される他の選択肢があるかもしれないし、政策の実施に伴う費用が効果に比して高くなる場合もある。RCT等で証拠として得られるのは政策効果としての成果指標の向上だから、統計的に有意であるだけである。1%の成果指標の改善でも政策介入が有意なこともあるから、もし、費用はあまり変わらず10%の成果指標の向上が期待される代替案があれば政策としての採用は避けねばならない。効果を貨幣価値で評価できるのであれば、政策効果の価値（便益）を実施に伴う費用と比較し、少なくとも便益/費用が1以上であることが必要である。政策を実施した方がしない場合よりネットの社会的価値がプラスでなければ意義がないからである。

また、費用対効果（便益）が十分（効率的）だとしても、無条件に政策として認めることも慎重でなければならない。財源には制約があり、ある政策が有効かつ効率的として範囲・対象を無制限にすると、他の政策が実施できなかつたり、縮小になるからである。たとえば、新薬が有効と認められ、その便益が費用を大幅に上回っても、巨額な治療費を公的保険で賄うとすれば、保険料が一定な限り、他の治療に充てる財源・経費が少なくなる。これを避けるには保険料負担か税負担を増加させる他ない。また、教育無償化の費用便益比が1以上で政策として有効であっても、税財源で賄えば社会保障に充当する財源は減少する。したがって、費用対効果を踏まえ、誰にどこまで政策を実施するか「打ち切り」基準が別途必要である。

医療政策では新薬を社会保険の対象にするかの評価に費用対効果分析を試行導入することが検討されている。そこでは「質で調整された生命年」（Quality Adjusted Life Year; QALY）1単位を獲得するのに必要な費用（社会的負担）が基準値（支払い意思額）以内であるかが評価の要素になっている。効果を定量的に図るQALYによる証拠（科学的観点）に加え、社会的及び費用の観点（一般の支払い意思額）が必要なことが理解できる。EBPMの原理を実際に活用するには、効果の把

握以外に誰が負担（費用）し、誰を対象にするか（配分）という公共政策の特性を踏まえた方策が求められる。

4.3. 実施上の留意点—方法的制約—

EBPMは「介入あり」・「介入なし」の差で効果を客観的指標で測定するから、目標と実績の対比型のNPMより理論的かつ成果志向である。ただ、厳密に効果を把握するので、実務上の制約を受ける。第一は、資源的・期間的制約である。成果、特に政策の対象者に対する成果（賃金増加や生産性向上など）に関する個別情報は通常ないため、別途特別の調査が必要で、費用もかかる。NPMでは統計データや業務報告から成果指標を選択したり、客観性に劣っても測定が容易な満足度等で代理測定して問題を克服する。時間と費用がかかるということは、政策決定に間に合わない可能性があることを意味するし、効果を正確に把握するには成果指標につき長期間調査する必要がある。特に緊急対応が必要な状態（現在の少子化）では効果の確認を待ってはいは時機を逸するし、行政の責任を果たせないことになる。効果が現れるまでの期間（タイムラグ）が不明では、政策の効果分析作業と決定を関連付けることが難しくなる。また、RCT等は反復的な実験デザインを前提にしているので、一度の有効性が確認されただけで政策実施に進むことは慎重でなければならない。

第二は技術的制約である。成果指標の特定化やデータ収集が可能になっても、効果の測定を行う技能にはNPMの業績測定より高度な知識と経験を要する。政策効果は基本的に目標集団のヒトの行動変化を通じて生まれるので、データ解析や標本設計などにかかる統計学以外に政策科学や心理学などの素養も必要である。こうした人材がどの程度揃っているかが実効性を規定する。また、方法論的に最も優れているRCTでも効果の有無に関する結果が異なることも少なくない。効果が「ある」と「ない」という矛盾した結果が出た時や、手続きの信頼性が低い場合にどう対処するかも課題である。

第一の資源制約には、影響が大きい政策分野から重点的に実施すること、時間制約には仮説検証と修正というNPM型のPDCAで対応することが重要である。第二の技術制約には、研修や人材育成により関係者に評価リテラシーを身に付けさせ、評価結果を読みこなし信頼性を踏まえた政策決定を行えるようすることが英米の経験から提唱されている。

5. EBPMの課題と展望

5.1. 学術的知見・分析の需要と供給の関係

EBPMの客観的証拠に基づく政策立案・形成の意義は誰も認めるところである。しかし、我が国での議論展開で気になるのは、科学的合理主義の方策が過去にも講じられ、成功したとはいえない結果への反省と対策の不足である。特にRCT等の効果測定技術面に焦点が当てられ、証拠の収集・分析・評価という政策決定に利用される的確な情報をいかに産出するかの検討が中心になっている。この背景には、統計改革を推進する側面、あるいは科学的方法論の発展を目指す学術的側面もあるかもしれない。

ただし、合理的な政策決定はより客観的な証拠を示すという情報供給だけでは実現するものではなく、立案・決定に際し情報が利用されねば達成できない (Oliver et al. 2014; Cherney et al. 2015)。証拠に関する情報の需要面の検討が必要である (Levin 2004; Bogenshneider and Corbett 2010)。PPBSは予算編成を経済合理性に基づいて費用対効果 (便益) の尺度で行おうとした。しかし、政策の目的や効果を測定する技術的困難性でなく、予算は政治的過程であることから政治家の意思決定を技術効率のような経済合理性で代替することへの拒否感から挫折した。政治家の判断と科学者 (政策分析・評価の専門家) の判断は、評価の尺度・方式・時間軸・信頼性のそれぞれが、価値か効用か、集成的決定か科学的決定か、短期か長期か、低いか高いかの違いがある。また、政策は費用対効果のみで評価できるものでなく、「バターか大砲か」という政策間だけでなく同じ政策分野でも、決定には公正性や納得性が考慮される。医療政策でインフルエンザ予防接種とガン検診いずれも有効とされ、質で調整された生命年 (QALY) 当たりの経費は予防接種がガン検診より低いとしよう。経済合理性の尺度ならば全額を予防接種補助に充てた方が多くの QALYを得られ、ガン検診予算はゼロになる。しかし、公正性の点及び国民感情 (重大な病の予防への無介入への) から政治的に許容されないと思われる。評価・分析を担う専門家・研究者も政策に関する知識・理解が必要である。

さらに効果検証する科学研究 (what works) は促進されるべきだが、効用重視から学術的好奇心の研究 (how and why works) が犠牲になっては意味がない。双方は科学の実験と理論に相当する。岩崎 (2017) も指摘するように、EBPMの基盤となる研究は活用を意図した真理探究型に限定されること (活用を意図しない研究は対象外) に留意しておかねばならない。

5.2. 機能するEBPMに向けた対策

これまで述べたことを整理すると、1) EBPMは全く新しい考え方でなく、成果と効率を高める業績志向の予算管理の流れの発展でありNPMとも併存すること、2) 政策評価の手法としてRCTが高い証拠を得るものとして推奨されているが、その特性と制約を踏まえる必要があること、3) 実効性をあげるには証拠を提供する評価者 (供給) 側だけでなく利用者 (需要) 側の視点も考慮して推進していくべきこと、である。

我が国ではRCT等の評価手法の技術面や人材育成の必要性を説くものが多いが、これは供給側の視点である。政策決定の実務や過去の経験を踏まえれば、政策の意思決定を行う政治家や行政実務の行政官に活用される視点からのアプローチが不可欠である。そのためには、政策の成果測定や評価の意義について利用者に理解してもらい最低限の活用知識を習得してもらうことが必要である。もちろん、評価にあたる研究者や分析者も政治家の選好と一致しない評価結果の場合に政策検討に活用されるよう説明する努力が求められる。また、EBPMの推進のため英米を参考に評価・研究と政策を仲介する機関を設置する提案 (三菱UFJリサーチ&コンサルティング 2017) もある。仲介機関が評価のデータベースの整備・運用を行い評価情報の供給と需要を介在することは、評価の利用可能性と理解可能性を増すものとして期待される。利用者が評価結果を解釈するには手法に関する専門知識が必要である。RCTは理論的に優れていてもその評価結果は実験により異なると

いう批判に対しても、信頼性チェックを行い多くの評価事例が蓄積されればEBMによる医療の標準治療に近づくとと思われる。有効性評価で *there* (あそこ) と *here* (ここ) の差が縮小するはずだからである。多くの有効である証拠が見出され、かつ、そのばらつきも小さくなれば、これから実施される政策の信頼性と効果の安定性が高まる。

この仲介機関としてしばしば参照される米国教育省のWWC (What Works Clearinghouse) は、2002年に創設され、評価データベース管理を担っており、2017年までに10146件の評価データを登録している。ただ「有効」と認めたものは335件 (約3%) にすぎず、信頼ある証拠を短期間で得るのは容易でないことを示している。我が国の高等教育政策でホットな論議がなされている高等教育無償化に関しても、所得連動型奨学や低所得者層への無料化のどちらもその効果を事前に正確に推計することは困難⁸であり、客観的に有効といえる証拠を確認するのは10年以上の期間を要すると思われる。また、効果が期待された通りだったとしても政策実施に伴う費用が高くなるとは費用対効果で改善を図ったり、他の政策手段を検討する必要がある。EBPMは行政に対する民主的統制と効率化を科学的視点で推進することを理解し、性急に実施を求めるよりも議会・行政の動きを長期的に見守ることが重要といえる。

注

- 1 たとえば、財政制度等審議会は2017年5月の『「経済・財政計画」の着実な実施に向けた建議』において、財政の見地から「人材」の重要性を認識しつつ「どの教育段階へ財政支出を振り向けるのが高い効果が得られるのか等について実証的に効果を検証し、その上で優先順位をつける必要がある」としている。
- 2 本稿は2018年1月の「やさしい経済教室」(日本経済新聞)の連載「証拠に基づく政策とは何か(1)～(10)」を学術論文の様式に大幅に加筆修正したものである。
- 3 審議会や研究会のなかで実態調査の結果などが証拠データとして活用されることは多い。実際、大学経営・政策研究センターの「大学生調査」は文科省以外の省庁等でも引用されることが多い。
- 4 証拠に基づく教育について批判意見も多い(Biesta 2007)。その批判の一つに教育は教員と児童・生徒との個々のコミュニケーションや交互作用を通じた過程を無視した成果により有効性を判断することとする。RCTは確かにランダムに割り当てた2つ(又は複数)の標本の個々のデータの集合としての平均値の差を測定するから、個人特性が集団特性に変換される。もっとも、医療における統計の利用においても「統計を医師と患者の直感的な関係、人間と疾病のユニークな相互作用を理解するための感触を断ち切るものと考えていた」(カプラン・カプラン 2007: 205)から、教育に固有のものともいえない。
- 5 フォード自動車社長であったマクナマラ長官により国防省に最初に適用された。
- 6 NPMもEBPMも英米から10年程度の遅れで適用されているのが我が国の状況である。骨太方針に初めて登場してくるのは、NPMは2001年、エビデンスは2013年である。このことは「流行

おくれ」あるいは「ブームが去った後のバーゲンセール」と揶揄する意見もあるが、先行経験から学習できる利点もある。

- 7 高等教育 (higher education) で検索すると有効と認められる証拠データは21件となる (WWC のサイトで検索。2017年11月23日)。
- 8 たとえば教育経済学者の中室牧子は『中央公論』2018年3月号の「教育無償化の論点—政治的流行を超えて」で、無償化政策もいくつか試験的に実施して効果を確認してから政策として本格実施すべきと主張する。合理的な提案と思う方も少なくないかもしれないが、高等教育の経済効果を見るだけでも数年以上 (高校から大学卒業し3年間の離職率の高い期間を考慮すると約10年) 必要となるから、最長で4年の衆議院議員の任期を考慮すれば、政治的に合理的かは議論の残るところである。本文で例示した早寝・早起き・朝飯運動で効果がでなかった場合、実施すべきでないといえないのと同じである。

参考文献

- Biesta G. (2007). Why “What Works” Won’t Work: Evidence-Based Practice and the Democratic Deficit in Educational Research. *Educational Theory*, 57 (1) : 1-22.
- Bogenschneider, K. and T. J. Corbett (2010). *Evidence-Based Policymaking: Insights from Policy-Minded Researchers and Research-Minded Policymakers*. New York: Routledge.
- Cartwright, N. and J. Hardie (2012). *Evidence-Based Policy: A Practical Guide to Doing It Better*. Oxford: Oxford University Press.
- Cherney, A., B. Head, M. Ferguson, and P. Boreham (2015). Use of Academic Social Research by Public Officials: Exploring Preferences and Constraints that Impact on Research Use. *Evidence & Policy*, 11 (2) : 169-188.
- De Neufville, J.I. (1975). *Social Indicators and Public Policy: Interactive Processes of Design and Application*. Amsterdam: Elsevier.
- Fisher, R.A. (1935). *The Design of Experiments*. New York: Hafner Publishing.
- GAO (2013). *Program Evaluation: Strategies to facilitate Agencies’ Use of Evaluation in Program Management and Policy Making*, GAO-13-570.
- House of Commons Science and Technology Committee (2006). *Scientific Advice, Risk and Evidence Based Policy Making. Seventh Report of Session 2005-06, Volume 1*. HC 900-1.
- 岩崎久美子 (2006) .「教育におけるエビデンスに基づく政策—新たな展開と課題」『日本評価研究』, 10 (1) : 17-30.
- (2017). 「エビデンスに基づく教育」『情報管理』60 (1) : 20-27.
- カプラン・マイケル&カプラン・エレン (2007). 『確率の科学史』(対馬妙訳). 朝日新聞社.
- Levin, B. (2004). Making Research Matter More. *Education Policy Analysis Archives*, 12 (56) : 1-20.

- Littlecott, H., G. F. Moore, L. Moore, R.A. Lyons and S. Murphy (2015) . Association between Breakfast Consumption and Educational Outcomes in 9-11-year-old Children. *Public Health Nutrition*, 19 (9) : 1575-1582.
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング (2017) 「平成28年度政策評価調査事業（経済産業行政におけるエビデンスに基づく政策立案・評価に関する調査）報告書」
- 内閣府 (2017). 第1回EBPM推進委員会議事要旨.
- NAO (2013). *Evaluation in Government*.
- Oliver, K., S. Innvar, T. Lorenc, J. Woodman, and J. Thomas (2014). A Systematic Review of Barriers to and Facilitators of the Use of Evidence by Policymakers. *BMC Health Services Research*, 14 (2) : 1-12.
- Pawson, R. (2006). *Evidence-based Policy: A Realist Perspective*. London: Sage.
- Solesbury, W. (2001) . Evidence Based Policy:Whence it Came and Where it's Going. ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice: Working Paper 1.
- Van Dooren, W., G. Bouckaert and J. Halligan (2015). *Performance Management in the Public Sector*; second edition, London: Routledge.