

科学的根拠にもとづく政策

小林信一 こばやし しんいち

科学技術イノベーション政策アナリスト、広島大学高等教育研究開発センター長・特任教授。

今回は科学技術と政策形成との関係について、とくに「根拠にもとづく政策」に関して述べる。近年、さまざまな場面で「根拠にもとづく政策」「証拠にもとづく政策立案」といった言葉が飛び交うようになってきた。英語の Evidence-based policy making (EBPM) の訳なので、種々の訳語があてられている。科学技術は政策の対象である(科学技術のための政策)と同時に、その専門性にもとづいて政策の立案や遂行を支援する(政策のための科学技術)。「根拠にもとづく政策」は政策のための科学技術の一つの姿である。今回は EBPM を多面的に考える。

1. EBPM とは

1.1. 日本における EBPM への着目

「根拠にもとづく医療」(Evidence-based Medicine: EBM)や、科学助言にもとづく規制政策の源流は、4, 50 年は遡ることができる。それが、医療や規制分野を超えて、政策一般に適用される EBPM として議論されるようになったのは、ここ 20 年前後のことである。日本政府により公式にその導入が明言されたのは 2016 年の「第 5 期科学技術基本計画」であると思われる。基本計画では、科学技術イノベーション政策そのものの企画立案、評価、政策において「客観的根拠に基づく政策を推進する」と、科学技術政策分野における EBPM の推進を宣言した。

EBPM を推進しようという動きは、翌 2017 年の「経済財政運営と改革の基本方針 2017」(骨太方針 2017)においても主要なテーマとなった。骨太方針 2017 は、科学技術政策に止まらず、政府全

体に及ぶものであるため、EBPM はさまざまな分野で言及されることになった。とくに、医療・福祉、労働、教育などの政策分野への導入が期待され、議論が活発になっている。この段階では、EBPM 導入のねらいは、主として政府が収集した統計データなどを活用して、政策を改善しようとするものであった。

同年、政府は官邸の官民データ活用推進基本計画実行委員会の下に EBPM 推進委員会を設置した。ここで、EBPM 推進の趣旨は、「統計等データを用いた事実・課題の把握、政策効果の予測・測定・評価による政策の改善」、「その基盤である統計等データの整備・改善」、「国民により信頼される行政の実現」とされた。つまり、EBPM の推進には、①EBPM を通じたデータの活用による政策の改善(EBPM の本来の目的)、②EBPM のためのデータ基盤の整備、③行政への信頼の確保(EBPM の効果)の 3 つのねらいがある。2018 年の「統合イノベーション戦略」は、エビデンスにもとづき政府研究開発投資を配分することで④イノベーションや経済成長に貢献することを EBPM の第 4 のねらいとして加えた。

このように、EBPM はブームのようになり、今では行政が提示するデータの妥当性、正確性などがしばしばメディアでも取り上げられるようになった。EBPM は、一般的にイメージされる行政の改善という趣旨だけでなく、行政への信頼確保のための手段でもあり、この両義性が EBPM の位置付けを困難にする。また、科学技術者や専門家がエビデンスの作成や提供にいかに関与すべきかも、厄介な問題となる。以下ではこうした点について考える。

1.2. EBPM の諸相

EBPM と呼ばれる、科学的な政策立案支援には、少なくとも3種あると思われる。分野によってEBPM と呼ぶものの意味が異なっていることも事実であり、混乱を避けるためにも、まずはこの点を明確にしておこう。

(1) 政策効果のアセスメント

第1は、政策オプションの選択のための政策効果の科学的予測(アセスメント)としてのEBPMである。これは、EBMの伝統を引き継ぐもので、特定の政策オプションを採用した場合と採用しない場合について、比較実験を行うことで、政策オプションの効果を測定しようとするものである。ランダム化比較試験といった統制された実験計画に統計的手法を適用し、政策オプションの効果について統計的有意差を推計し、有意差が認められればその政策オプションには政策効果があると推定するものである。統計学の中でも伝統のある手法であり、考え方はシンプルで、ある意味では理想的な手法だが、これを現実の政策分野に適用しようとする、さまざまな困難がある。

例えば、よく話題になる小学校などでの学級規模と教育効果との関係に関する議論の場合、政策オプション以外は、測定される効果に影響を及ぼすような構造的な差異が実験群と対照群とのあいだに存在しないようにサンプルを統制することが前提となる。しかし、現実の社会の中に生きる児童を対象とする場合には、実験があらかじめ想定できる要因には限界があり、想定から外れた潜在的な構造的要因が存在している可能性は否定できない。また、児童が政策的介入の影響を受けるという不確実性も存在するであろう。さらに、そもそも何を効果として測定すべきかの判断も容易ではない。政策の効果を学力向上に置くとしても、そもそも何によって学力が測定されるべきかに関しては理念上も実際上もさまざまな異論があり、容易に合意形成ができない。

結果的に、検証の方法も、その結果も一意に決まるとは限らないのである。しかし、実験の経済的、社会的コストを考えれば、多種多様な条件下

で実験を同時に実施して結果を比較することはできないので、任意にまたは恣意的に選ばれた実験しかできない。その上、測定結果に有意差があるとしても、それは政策的介入による効果がゼロではないことを推定しているだけであり、その差がどの程度の大きさであれば、政策として導入すべきかの判断を実験結果は何も示唆しない。政策のコストや社会的な受容性などを総合的に反映した政策的判断が必要となるのである。なお、対象が人や社会ではなく、自然現象であればこうした問題のかなりの部分が回避できると考える政策分析の専門家もいるが、それも素朴な科学観にもとづくものである(後述)。

(2) 政策効果の測定

第2は、政策効果の事後測定である。政策効果のアセスメントには時間もコストもかかるので、その適用は限られたものになるだろう。そこで、それを補うのが事後的な効果の測定である。政策の効果が、政府が定期的に実施する統計調査やそこから導かれるマクロ統計を活用することで測定可能であれば、それらを用いることができる。統計がない場合でも、政策効果を事後的に調査・計測することは不可能ではない。

この事後的な効果の評価で用いられるデータは、政策効果のアセスメントのように統制された実験計画の下で計測されたものではない。そのため、分析上適切な統計データ、観測データが存在するとは限らず、シンプルな統計分析はできない。例えば、少なからぬ欠損値の扱い、各種の要因の事後的な統制など、統計分析上さまざまな課題をクリアする必要がある。これらの問題への統計学的な対処方法は、疫学研究や計量経済学などの分野で近年大幅に進展し、政策効果の事後測定が可能になってきている。また、方法論が複雑化する中で、各々の方法を適用するための前提条件についても詳細に理解されてきている。つまり、方法論とデータが揃えば、ほぼ自動的に分析結果は出てくるが、方法論が前提とする条件が満たされなければその分析に意味はない。このように方法論はシンプルとは言えず、分析の前提は専門的で複雑

であり、高度な統計的手法が必要となる。そのため、分析結果を利用する政策担当者はもちろん、教員や医師など現場の人たちには理解できないことが多い。

そこで、厳密性を犠牲にした分析も行われることになる。極端な場合、直感的に理解しやすい単純なデータの比較も行われる。ただし、条件の統制すら行われておらず、理論的裏付けもないので、政策効果をどの程度正確に反映しているかはわからない。そもそも、単純な比較の場合、何をどのように測定するかで結論が容易に変わりうるため、利用者が恣意的にデータを選択して、都合のよい政策的議論を展開することも可能になる。

政策効果のアセスメントの場合もそうであるが、とくに政策効果の事後測定のエBPMにおいては、経済学者が社会保障・医療政策、労働政策、教育政策などのさまざまな政策分野の政策効果の測定に参入している。ミクロ経済学、マクロ経済学、計量経済学などの専門知識は、EBPMの分析には有効なので、自然な流れだとも言える。ただし、政策の効果を特定できるのは、経済学の固有知識ではなく、対象に関する専門性である。とくに単純なデータ比較をするような場合に、どのような指標が適切であるか、その限界はどのようなものかを吟味できなければ、本来のEBPMとEBPMを装った恣意的政策立案との区別はできなくなる。また、政策効果のアセスメントの場合と同様に、計測値にどの程度の差があれば、政策に意味のある効果があると判断できるのかは、政策的、政治的な問題である。

(3)政策の必要性の根拠

EBPMの第3の種類は、政策、とくに公衆衛生や環境分野における規制政策等立案のための根拠データの測定である。規制政策のケースがわかりやすいので、ここでは規制政策を取り上げる。

規制政策の効果は、プラスの意味で語られるのではなく、人体や自然環境、社会へのマイナスの影響を小さくするという文脈で語られる。致死性が疑われる物質や、人体に発ガン性などの悪影響を及ぼす可能性のある物質、生態系に幅広く影響

を及ぼす汚染など、規制がない場合にどの程度のリスクがあるのかを測定、推定し、許容できる程度までリスクを下げるように、規制水準を決めるような場合である。前回紹介したトランプ大統領などが目の敵にするのはこの種の規制政策の根拠を提供する科学的活動である。

もとより、この種の問題において、リスク評価は厳密な解を提供するものではない。自然的または社会的環境の中での計測、生体の計測など、実験条件の統制が困難もしくは不可能で、ノイズが大きい環境下で測定しなければならないため、誤差は避けられない。データを推計する過程で必要となるパラメータの設定をどうするかという問題もあり、幅のあるデータが計測されることもありうる。さらに新しいタイプのハザードの場合、現状の技術水準が未成熟でデータを測定できない場合もありうる。

このように、技術的理由により、一般に期待されるほど明快には根拠を用意できないという現実がある。それでも多くの場合、一定の前提の下で、各種のデータを比較考量して規制の方針は決定できる。ただし、実際には、科学的に測定されたデータだけで規制政策が策定されるわけではなく、それは決定のための材料の一つでしかない。最終的な判断は、規制の影響範囲、コスト、社会の受容性その他の要因を総合的に考慮して政治的、政策的に決定される。

連載第10回(9月号)で紹介した共和党の健全な科学(sound science)が攻撃の対象とするのは、規制政策における科学的根拠のこのような不完全な性質である。ただし、根拠が不十分だから規制を廃止せよというのではなく、科学的な再現性のある完全な根拠データを提示せよと迫るのである。それができないのであれば、そのような規制は科学的でないので導入すべきではないという論理である。見事なくらい、科学的根拠にもとづく政策立案の精神を貫徹しているのである。共和党の主張する健全な科学のほうが、現実の規制政策における科学的アプローチよりも科学的であるようにすら見える。

2. 現実社会問題に対する科学の限界と挑戦

2.1. 科学の不定性

第1の政策効果のアセスメントとしてのEBPM, 第2の政策効果の事後測定としてのEBPM, 第3の政策の必要性の根拠としてのEBPMのあいだには, 科学的であることまたは客観的であることや根拠の性質に対する理解にかなり違いがあるように思われる。最も科学的であってよいはずの自然科学的アプローチを適用する政策の必要性の根拠としてのEBPMのほうが, 政策効果のアセスメントや政策効果の測定としてのEBPMよりも科学的でないようにすら思える。一方では, 規制政策に対する科学の貢献やリスク評価などは経験も長いだけに, その限界に関する検討やその克服のための努力も積み重ねられてきている。

現実社会の問題を対象とする科学的活動が提供するデータや知識の性質に関しては, 「科学の不定性」に対する議論が参考になる。簡潔に言えば, 科学が現実的社会問題に対して提供できる知識には本質的に限界があるということである。このことについては, 環境規制が社会的課題となって以来の経験を踏まえて, 1970年代から議論があるが, 1990年代以降明確に整理されるようになってきた。科学が現実社会問題に直面するとき, 科学は適時に正しい知識や根拠を提供してくれるとは限らない。意味のある根拠を提示できないこともある。逆に多数のデータを生み出してしまい根拠を絞れない場合もある。それはなぜか。

科学の不定性(incertitude)に関しては, 英国のスターリング(Stirling)の議論に依拠して吉澤らが2012年に本誌でも紹介しているので詳細はそれを見ていただきたい。簡単に要約すれば, 「リスク=ハザード×ハザードの発生確率」であることから, リスク評価においては, 何がハザードかわかっていること, ハザードの発生確率がわかっていることが前提となる。両者がわかっている場合

にはリスク評価が可能である。この状態をリスク(risk)と呼ぶ。しかし, 現実の問題に直面したとき, 両者がともにわかっているとは限らない。ハザードについてはわかっているが, その発生確率はわからない, あるいは測定できない場合を不確実性(uncertainty), 何らかのハザードが存在するというところまでは合意できても, 何がハザードの本質か, 何を測ればハザードを捉えたことになるのかに関して多様な見解が併存する場合, 個々の観点からのハザードの発生確率を測定すれば, 同じ問題に対して多種多様なリスク評価結果が得られることになる。この状態を多義性(ambiguity)と呼ぶ。ハザードの存在も認識されておらず, 当然ながらその発生確率もわからない場合は, 問題やそのリスクに関して何も気づかず, 何の対策も取り得ない状態であり, 無知(ignorance)と呼ばれる。これら4つの状態を全体として, 科学の不定性(incertitude)と呼ぶ。

不確実性の場合には, リスクの大きさを推計できないが, どうしても推計したい場合には, 類似のケースを参考にしながら測定モデルを定式化し, さまざまな仮定を置いて推計することになる。当然ながら, 仮定の置き方によって推計するリスクの値は多様なものになってしまう, その中から妥当なデータを選ぶのは容易ではない。多義性の場合には, ハザードの捉え方次第で多種多様なリスクの推計が行われる。そして, リスク評価や政策立案では, 甲論乙駁の状態に陥ることになる。この場合も妥当なデータを選ぶのは困難である。つまり, そもそも科学がリスク評価に関わる場合, 科学が一定の根拠を提供できるのは, ハザードとその発生確率に関して科学的に合意があるリスクの場合のみであり, それ以外の場合には, エビデンスを提供できないか, 逆に多種多様なエビデンスを容易に提供してしまうのである。

問題がリスク状態にある場合でも, リスクの大きさの推計はできても, 科学的知識のみによってリスクの受容限界を決定することはできない。ほとんどの社会的問題においてリスクの受容限界は, コストや社会的受容性, 政治的条件その他の多様

な要因によって決まるのである。このような「科学的に問うことはできるが、科学のみでは答えることのできない」という問題の性質をトランスサイエンスと呼ぶ。つまり、リスク評価はそれが可能であるとしても、科学的根拠のみによって判断することはできないという特性をもっているのである。

2.2. 代替的研究アプローチ

このように、現実社会の問題に対して有用な根拠を、適時かつ一意に科学的に提供することは困難であるということがすでにわかっている。科学界はその限界を踏まえた上で、政策立案や意思決定を支援する科学活動の様式を発展させてきた。現実社会問題に対して、伝統的な科学の方法論でアプローチする標準的研究アプローチはもちろん、伝統的科学の様式からは逸脱した要素を組み込んだ代替的研究アプローチを生み出したのである。後者には、アクションリサーチ、参加型研究、サステナビリティ研究、モード2、ポスト・ノーマルサイエンス、トランスディシプリナリ、問題指向研究等々と称されるものが含まれる。

多様なアプローチがあるので、一つにまとめることは困難だが、ほぼ共通する特徴は、問題に関わるステークホルダーを巻き込む点と、科学の提供する普遍的基盤に立つ知識のみならず、普遍性が保証されない局所的な知識(ローカルレッジ)を活用する点の2点である。

例えば科学者が知的に優越しているといった、特定の立場が真実の探求や道徳的判断の独占権をもつことはないという基本認識の上で、参加者間の対話を通じた相互尊重と相互学習により、一定の合意を形成しようとする。その場合、現実社会問題は状況依存的であり、科学が問題に対して唯一の正解を導くことは困難であり、不確実な知識やその時点の暫定的な知識しか提供できない場合も少なくない。つまり、科学は現実社会問題に対しては、的確な科学的証拠を適時に提供できるとは限らないのである。政策判断に必要なデータがすべて揃うことはほぼない。また、科学的証拠の

みで政策判断ができるとも限らない。そこで必要になるのが、ステークホルダーがもつ、必ずしも定量的でない局所的な知識なのである。

2.3. 科学観の問題

代替的研究アプローチは、現実社会問題への科学の挑戦である。しかし、このような科学の姿は、政策効果のアセスメントとしてのEBPM、政策効果の評価としてのEBPMにおいて想定される根拠の科学性に比べると、科学が科学的であることを諦めたようにも見える。しかし、公衆衛生や環境規制分野を中心とする科学助言やEBPMの長い経験を通じて、既存の科学知識やその単純な適用では現実社会問題の解決に十分には貢献できないこと、必要な証拠を適時かつ明快に示すことが困難であることが理解されてきた結果を踏まえた挑戦であり、決して科学の後退ではない。科学的に追究すべき点は徹底的に科学的に追究しつつも、その限界もわきまえた上で、いかにして妥当な政策形成に貢献するか、真摯に取り組んできた結果である。

問題はむしろ、科学活動とはどのようなものか、科学と実験やデータの関係はどのようなものかといった科学観の捉え方にある。現実の科学は、歴史的に見れば、常に変化するものであり、その過程では間違えることもある。再現実験が常に同じ、正しい結果をもたらすという理解は、科学の営為の一面にすぎない。そもそも、たとえば宇宙の歴史やプレートテクトニクスに関して再現実験はできない。生命現象に関わるものも再現実験が難しい分野の一つである。いわゆる *in vivo* の実験では条件を統制することはほぼ不可能であり、統制された物理実験のように同じ結果をもたらしてくれるとは限らない(学生の物理実験ですら、理論的に正しい結果を常に得ることは難しいが)。科学を不変の真理を生み出す機械のように捉えることは科学観としては間違っている。

しかし、多くの人々は、藤垣氏が本誌2018年2月号でも述べたように、科学は常に正しい、いつでも唯一の厳密な解やデータを適時に提供して

くれるという素朴な科学観を抱いているだろう。そこを突いてきたのが共和党の健全な科学の議論である。科学なら、いつでも正しい結果を再現でき、常に同じデータが得られるだろう、科学的見解は一つであり、相互に対立するような複数の見解を示すことはないだろう、というわけである。おそらくこのような見解は、科学と直接触れることの少ない一般の人々の科学観との親和性は高いと思われる。このような論理を持ち出して、現実の科学的活動、とくに現実社会問題に対して科学が提供するデータが、とても科学的とはいえないレベルのものだと攻撃するのである。

健全な科学論を否定することは簡単だ。しかし、一般の人々の科学に対する認識が変わらない場合には、科学が科学的であることを放棄しているとか、科学が現実社会の問題に対して真摯に取り組んでくれない、科学が社会的責任を果たそうとしていないと受け止められる可能性がある。また、政策立案の根拠は、所詮はいい加減なものだと受け止められてしまえば、科学的根拠よりも個人的嗜好のほうが重要で、政策は個人の好みで決めればいいという、いわゆる「ポスト真実」の政治にもなりかねない。

3. EBPM の行方

科学的根拠には本質的に限界がある。それだけでなく、社会的問題に関する意思決定においては、科学的根拠は判断材料の一つでしかない。科学ができることは、頑張ったところで、データの提供を通じた政策オプションの提示までである。第5期科学技術基本計画は、政策形成において科学技術が果たす役割は大きくなっていくとし、「研究者は政治的意図に左右されることなく、独立の立場から科学的な見解を提供できる」こと、しかし、科学的知見には不確実性や異なる科学的見解がありうること、科学的助言は政策決定の唯一の判断根拠ではないこと、についても言及している。この指摘は極めて正しい。EBPMにおいては、科学的エビデンスの限界を自覚しつつ、最善の努力

をすることが求められているのである。また、EBPMにおいては、科学界だけでなく、科学的根拠を利用する行政機関や政治の責任も大きいことも忘れてはならない。

3.1. マシネス

このような自然科学的なEBPMの謙虚さに比べて、冒頭に整理した政策効果のアセスメントとしてのEBPM、政策効果の事後評価としてのEBPMの有用性の主張、EBPMにおける経済学的重要性の主張などには、不安を覚える。経済学者の一部の人々は、科学者より楽観的で、科学より科学的であるとも言いたげな様子である。自然科学的EBPMの歴史の教訓からは、科学(経済学)が何でも決定できるという慢心は危険ですらある。もしかすると、科学の本質を理解していない行政官や一般人に対して、経済学を売り込むレトリックとして主張しているだけなのかもしれない。そうであるならば、単なる利益誘導であり、科学的であることとは別次元の問題だ。

ただし、経済学分野でも、データ分析は一意な解をもたらさないという現実がある。多くの経済学的モデルは、さまざまな仮定にもとづいているのであり、仮定次第でどんな結果でも出せるのである。この点は自然科学的EBPMの場合と何ら変わらない。むしろ恣意性の点では経済学のほうが問題が大きいかもしれない。マシネス(mathiness)という言葉がある。これは、科学の経済学分野で有名な米国の経済学者ローマー(Paul Romer)の造語である。これは、経済分析における数学の誤用を指す。数学の誤用といっても単に間違っただけというのではなく、経済学的論争や経済政策における論争などに対して、いかにもそれらしい数学的操作を動員して、意図した結論を出そうとするもので、政策的または政治的闘争をいかにも学問的な論争であるかのように装うものである。あるいは、経済理論であっても、前提やパラメータを操作したり、あえて複雑な数学モデルを利用して、いかにも客観的な根拠のように見せて、一定の意図した方向に議論を誘導する、場合によっては利

益誘導を図ることもある。これはもはや根拠にもとづく客観的、科学的な政策立案の形成支援のようにみせて、実際には意図的に特定の政策を正当化しようという、詭弁、欺瞞の類である。ローマーはこうした経済学的議論が横行していることに警鐘を鳴らしたのである。

ローマーのような批判が経済学者集団内部から登場していることは、ある意味では救いである。自然科学的アプローチがその限界について真摯に向き合うのと同様に、自分たちの学問の限界や間違った利用の危険性を認識し、謙虚に臨むことは、学問としては健全である。しかし、一般に見られる経済学者による EBPM の勧めは、そのような限界や誤用に目をつぶり、もっぱらその有効性だけを訴える傾向が見られる。たしかに EBPM は有効である。しかし、誤解を与えないように注意深く利用しなければならないし、特定のオプションを正当化するための根拠を提示するという、意図的、誘導的な EBPM の悪用、濫用の危険性があることに対しても真摯に向かい合わなければならない。

3.2. 恣意的な根拠の提示は容易

すでに述べたように、根拠となるデータの測定も、目的に沿った指標を測定するためには、さまざまなモデルや統計的手法を活用して測定、推計を行う場合が少なくない。当然ながら、パラメータなどの設定次第で、複数の推計値(根拠)が得られることになる。EBPM にとって「問題は、事実を示すことが難しいことではなく、事実を示すことが簡単すぎることにある。そのため、科学が政治的に論争のある問題に単一の答えを提示することはほとんどない。選択した政治的立場が何であれ、それを支持できるピアレビューを経た、したがって検証された事実を、なんらかの方法で選び出せる」ことが問題だという Sarewitz の指摘もある。

つまり、多種多様な証拠の安易な提供が、恣意的な証拠の選択およびそれにもとづく政策形成を可能にしてしまうのである。証拠のつまみ食いに

より、実は重要な事実や証拠を顧みない政策が EBPM の名の下に採用される可能性もあるのだ。EBPM が、どのような政治的主張であっても適当な証拠を用意して妥当な政策であると主張する「なんでもあり」を理論武装するための道具となってしまう危険性もある (Policy-based evidence making とか Policy-biased evidence making と揶揄されることも)。マシネスもその一種ということになる。これは、科学の政治的利用であり、科学の公正性の問題、科学の社会的信頼の問題にもつながる。

3.3. 客観性の文化

冒頭で紹介したように、政府は EBPM 推進の目的の一つとして信頼される行政の実現をあげた。このような議論が出てくるのは、行政に対する信頼が失われているという状況があるからだと推測することは、あながち穿った見方だとは言えまい。しかし、政策の改善のために利用するはずの EBPM を、行政に対する信頼を得るための手段として利用するというのは、マシネスや恣意的な政策の裏付けを提供するための EBPM と何ら変わらない。科学的であることを偽装して行政が信頼を得ようとするのは、科学の政治的利用にほかならない。

セオドア・M. ポーターは『数値と客観性』の中で、専門家の信頼が揺らいだ時に、社会は、数値や手続きの厳格化を要求することを指摘した。この場合の専門家は、数字を使って仕事をする専門的な職業人を指しており、科学技術者のみならず、産業界で信頼性検査をする専門家や、行政の中で数字を用いて仕事をする官僚も含まれる。数値や数学的モデルには、客観的であるというイメージが付きまとう。数値の客観性は相異なる二つの働きをする。真に客観的にものごとに対処する信頼性の証として機能する場合もあれば、専門家の活動が外部からの信頼を失った時に、数値を公表して、客観的に説明責任を果たすべきだという要求として現れることもある。後者は、ポーターが指摘する専門家の信頼が喪失した時に現れる客観性信奉である。

日本政府は、EBPMの導入に際して、信頼を得る手段としてもEBPMを位置付けた。数値のもつ客観性、科学的という特性を生かして、政策を真に改善し、その結果として行政の信頼を得るのであればよい。しかし、恣意的に政策を推進するために、単に都合のよい数字をエビデンスとって並べ、人々を眩惑することは、EBPMの濫用、科学の政治利用としか言いようがない。実際、政府が審議会などで配布する資料を見れば、怪しげな数字をならべて、政策の必要性を特定の数値によって正当化しようとするものが少なくないことは容易にわかる。多数の前提条件がクリアされていないと成立しないと、一見してわかるストーリーや、論理的でない論拠も少なくない。とにかく、根拠らしき数値を並べておけばいいのだと考えているかのような資料も散見される。

EBPMは重要である。しかし、それに乗じて、EBPMを本来のあり方とは違う意図で利用することが続けば、EBPMそのものの信頼を失うことになりかねない。『数値と客観性』を翻訳した藤垣氏はその解題の中で、「客観性の文化研究」は他人事ではなく、日本でも重要な課題になるだろうと予言した。EBPMそのものの推進も重要だが、それが重視される社会的、文化的、政治的背景やその使われ方などを、斜め上から冷静に検討することは日本でも切迫した課題になっている。

一方では、これだけ根拠の重要性が論じられているにもかかわらず、何の根拠も示さずに政策が官邸からトップダウンで示される「官邸主導の政策」という現実もある。高等教育政策分野に関する論評ではあるが、羽田貴史氏は、近年根拠がない政策どころか、従来の常識からはとても常道とはみなされないような政策、さまざまな根拠に忠実でない議論が見られると指摘する。このような怪しげな政策議論の信頼性を確保するためにEBPMを使おうというのが、行政の信頼を得るためのEBPMの趣旨なのだろうか。

羽田氏は、研究者の一部には、批判的精神を失い、政策推進に役立つ発見をすることが研究者の使命だと言ってはばからない者もいるという。政

策決定は、さまざまなオプションの中から特定のオプションを選ぶことである。ようするに偏りのないオープンな議論の中から特定の偏りをもった選択肢の採用を決定することであり、本質的にバイアスをかける行為である。科学技術者は、さまざまなオプションについて、根拠にもとづいてオープンに議論する能力がある。第5期基本計画が「研究者は政治的意図に左右されることなく、独立の立場から科学的な見解を提供できる」というのは、このことを指しているのであり、特定の政策に役立つ発見やデータを提供することが科学技術者の政策との関わり方のあるべき姿ではないはずだ。

日本社会では、個人の不正は問われても、組織として行われる不正は問われにくい傾向がある。EBPMが悪用されたとしても、それが一定の手続きを踏んだ上での組織的行為であるならば、責任は問われまいだろう。しかし、数字で客観性を装って嘘をつくようなことを続ければ、行政のみならず、科学技術に対する信頼も失われかねない。科学技術者がEBPMや行政にどのように関与すべきか、問われている。

参考文献

- 藤垣裕子「科学者の社会的責任第2回」『科学』88(2), pp. 175-182(2018)
- 羽田貴史「混乱にみち、根拠なき最近の高等教育政策」『教育学術新聞』2018年8月8日付
- 小林信一「ポスト真実(Post-Truth)時代の科学と政治：科学の危機、証拠に基づく政策立案、日本の動向」『研究技術計画』33(1), pp. 39-59(2018)
- 小林傳司『トランス・サイエンスの時代：科学技術と社会をつなぐ』NTT出版(2007)
- セオドア・M. ポーター(藤垣裕子訳)『数値と客観性』みすず書房(2013)
- P. M. Romer, 'Mathiness in the Theory of Economic Growth,' *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 105(5), 89-93 (2015)
- D. Sarewitz, 'Saving Science,' *The New Atlantis*, (49), 5-40 (2016)
- 吉澤剛, 中島貴子, 本堂毅「科学技術の不定性と社会的意思決定」『科学』82(7), pp. 788-795(2012)