



RIETI Policy Discussion Paper Series 18-P-016

米国におけるEvidence-based Policymaking(EBPM)の動向

津田 広和
経済産業研究所

岡崎 康平
内閣府 / 野村證券



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<https://www.rieti.go.jp/jp/>

米国における Evidence-based Policymaking (EBPM) の動向

津田 広和（コンサルティングフェロー／横浜市役所／財務省）¹

岡崎 康平（内閣府／野村證券）

要 旨

本稿は、日本の EBPM の取り組みへの教訓を得ることを目的として、EBPM のトップランナーである米国の取り組みを分析するものである。米国では、超党派で設立された Commission on Evidence-based Policymaking(CEP)が 2017 年 9 月に最終報告書をまとめた。報告書の問題意識は「米国におけるエビデンス供給不足」であり、エビデンス創出を促すため、①行政が管理するデータへのアクセス向上、②個人情報保護とデータ利用の透明性の改善、③データインフラの近代化、④政府機関の能力向上、の 4 本柱で勧告が行われた。

本稿では、まず米国における EBPM の歴史や CEP 設立に至る経緯を振り返った上で、最終報告書の勧告を概観する。特に④政府機関の能力向上については、EBPM の取り組みや体制で遅れていた労働省が、首席評価室を中心に EBPM のモデル省庁に躍り出た経緯を紹介する。次に、エビデンスの構築や活用の在り方が施策の現場により異なることを踏まえ、米国の保健福祉省、教育省、労働省での具体的な取り組みを紹介する。その際、EBPM 推進で活用された手法（Tiered Grant、Pay for Success、行動経済学）にも注目する。最後に、CEP 報告書や事例紹介から、日本における EBPM 普及・推進活動（EBPM 推進委員会を中心とした省庁横断的な取り組み）への教訓を得る。

キーワード：EBPM、米国、Commission on Evidence-based Policymaking、行政記録情報、Tiered Grant、Pay for Success、行動経済学

RIETI ポリシー・ディスカッション・ペーパーは、RIETI の研究に関連して作成され、政策をめぐる議論にタイムリーに貢献することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

¹本稿は、独立行政法人経済産業研究所（RIETI）におけるプロジェクト「日本におけるエビデンスに基づく政策の推進」の成果の一部である。本稿の原案に対して、山口一男シカゴ大学ラルフ・ルイス記念特別社会学教授、大竹文雄大阪大学教授、川瀬 仁志（総務省）、池本忠弘（環境省）、近藤清太郎（財務省）ならびに経済産業研究所ディスカッション・ペーパー検討会の方々から多くの有益なコメントを頂いた。ここに記して、感謝の意を表したい。

目次

1.	はじめに	2
2.	米国 EBPM の歴史：漸進的な取組みの半世紀	3
	コラム 1：「エビデンス」の定義・捉え方	6
3.	CEP の設立：党派の対立を超えて	8
4.	CEP による勧告：行政記録情報の活用に向けた 4 つの論点	14
	① データへの安全なアクセスの構築方法	15
	② 個人情報保護の方法	18
	③ データインフラの近代化	19
	④ エビデンス創出に向けた制度・機構の能力の強化	21
5.	労働省の事例：「落ちこぼれ」から「優等生」へ	24
6.	エビデンスの創出・活用の事例紹介	27
	(1) 適切な戦略を採用するにあたっての視点	28
	(2) Home Visiting（訪問型育児支援）	30
	コラム 2：階層付き補助金（Tiered Grant）	32
	(3) Workforce Innovation and Opportunity Act（WIOA）	33
	コラム 3：Pay for Success	35
	(4) 連邦政府の学生奨学金への申請	37
	コラム 4：行動経済学	38
7.	日本への含意	39
	(ア) 「データへの安全なアクセスの構築方法」に関して	39
	(イ) 「個人情報保護の方法」に関して	41
	(ウ) 「データインフラの近代化」に関して	41
	(エ) 「エビデンス創出に向けた制度・機構の能力の強化」に関して	42
	(オ) エビデンスの供給と需要	44
	コラム 5：統計機構の在り方	49
8.	おわりに	51
	付録：CEP final report における 勧告の一覧（抄訳）	53
	参考文献	56

1. はじめに

米国は EBPM における世界のトップランナーである。特に 2000 年代以降の発展には目を見張るものがあり、EBPM の取組みが始まったばかりの日本には学ぶところが多い。しかしながら、米国における EBPM の取組みは 2000 年代に入って急に進んだものではなく、比較的歴史の浅い社会施策分野における EBPM に限っても、その取組みは 1960 年代まで遡る。そこで、米国の EBPM を深く理解するために、まずは第 2 章においてその歴史を簡単に振り返る。

オバマ政権末期（2016 年）に超党派で設置された Commission on Evidence-based Policymaking（CEP）は、政府が保有するデータ（行政記録情報）の有効活用とプライバシー保護を同時に実現する方策をまとめた。エビデンスの創出を加速させ、連邦政府における EBPM 実践能力の強化を目指した彼らの議論は 2017 年に連邦政府に対する勧告として示されている。第 3 章では、CEP が設立された背景として、学術界における行政記録情報のニーズの高まりと、既存の政府統計に対する危機意識の高まりがあったことを説明する。第 4 章では、2017 年 9 月に CEP が大統領と議会に提出した報告書の勧告について、4 つの柱に沿って概要に触れる。第 5 章では、勧告の柱の一つである「連邦政府の EBPM 関連の能力の強化」について、勧告のモデルとなった労働省の取組みを具体的に紹介する。

効果的にエビデンスを創出し活用するには、政策を取り巻く条件・環境の把握が欠かせない。EBPM は決して「どこでも／いつでも／誰にでも効く万能薬」ではないのだ。そこで、第 6 章では、米国で行われた訪問型育児支援、就労支援、学生奨励金の 3 事例における EBPM を、それぞれの事例が置かれた環境に注目しながら整理する。こうした整理は、日本独自の EBPM 戦略を立案・実践するうえで大いに参考となろう。また、オバマ政権期には様々な EBPM の革新的手法が推奨された。そうした革新的手法のうち、Tiered Grant（階層付き補助金）、Pay for Success、行動経済学について、上記 3 事例と一緒に紹介する。

第 7 章においては、CEP 勧告の 4 つの柱それぞれが持つ日本への含意を検討する。また、CEP はエビデンスの供給面の課題を主に扱ったが、エビデンスをどう受け止めるかという需要側にも目を向けることが重要である。そこで、エビデンスの供給と需要を巡る論点についても紹介する。

CEP 勧告にある政府保有データの論点に関心のある読者は、第 3 章、第 4 章、第 8 章を中心に読み進めていただきたい。政府の EBPM 関連の能力強化に関心のある読者は第 4 章④と第 5 章を中心に読んでいただきたい。省庁や施策ごとのエビデン

ス創出・活用戦略に関心のある読者は、第 6 章を中心に読んでいただきたいが、それぞれの戦略は EBPM 関連の能力を基盤とするので、第 5 章も一緒に読むことをお勧めする。

2. 米国 EBPM の歴史：漸進的な取組みの半世紀

1960 年代におけるジョンソン政権の「貧困との戦争」以降、連邦政府は貧困対策など数々の社会事業に取り組み始めた。これをきっかけに、教育省、労働省、保健福祉省等の省庁において、貧困施策の成果を厳密に評価するため、臨床医学の分野を中心に発展してきたランダム化比較対照試験 (RCT: Randomized Controlled Trial) が取り入れられ始める。1970 年代までの RCT にはいくつか有名なものもあるが、その後の米国における EBPM への貢献という意味では、RCT が社会政策でも活用できるという確信を連邦政府にもたらしたことの意義が大きい。

こうした蓄積の上に、1980 年代から 1990 年代半ばにかけて、社会政策分野における RCT は黄金時代を迎える。当時の社会保障関連の施策は連邦政府が強い権限を有していたが、社会保障分野において各州が抱える課題はさまざまであり、トップダウンの画一的な施策対応には限界があった。そこで、レーガン政権やブッシュ (父) 政権において、州政府が抱える多様なニーズや課題に応えられるよう一定の裁量を州知事に与え、より効果的な社会保障施策を提供するよう州知事間で競わせた。同時に、裁量や予算を与える条件として効果検証も義務付けた。ここでの効果検証のデファクト・スタンダードが RCT であったため、RCT による評価が一気に普及し、RCT の黄金時代と呼ばれるようになる。黄金時代の手法面の成果は、連邦政府がコーディネート役を務めることで、RCT の実施方法のスタンダード化や行政記録情報の有効活用などが進み、RCT 一件当たりのコストが大幅に低下したことである。また、エビデンス面での成果は、所得支援施策と経済的インセンティブや就労斡旋の関係に関するエビデンスの蓄積が進んだことである。

しかし、1996 年に社会保障改革法が成立すると、RCT の黄金時代は終焉を迎える。この法律は、黄金時代に蓄積されたエビデンスを踏まえた社会保障制度に改正すると同時に、州政府に大きな裁量や予算を与えたので、州政府は従来ならば裁量や予算確保の条件であった RCT での評価をする必然性がなくなり、RCT の件数も一気に落ち込んだのである。

社会保障分野に代わって RCT による頑健な効果検証が盛んに導入されたのは教育と開発経済である。2002 年には教育省に Institute of Education Sciences (IES)¹が設立され、政権や議会、教育省などから独立した立場で、効果的な教育施策の実証研究に多額の資金を投じていった。それだけではなく、IES は全国に Regional Educational Laboratories を設置し、若手研究者が RCT を活用した教育施策の評価手法を学ぶフェローシッププログラムを盛んに提供して、評価人材の供給も増やした。また、教育施策に関する 1 万件にも及ぶ研究成果について、アウトカムやエビデンスのレベルなどの基準で体系的にレビューしたうえで、実務家にも分かり易い形でエビデンスを一元的に公表するウェブサイト ([What Works Clearinghouse](#)) を設置した。

2003 年にはマサチューセッツ工科大学に [Jameel Poverty Action Lab \(J-PAL\)](#) が設立され、途上国の貧困削減や教育、健康等のアウトカム向上のために大規模な実験的手法を積極的に導入し始めた。それまでは相対的に頑健性の低い手法が開発経済学では用いられていたが、これ以降、RCT が開発経済分野におけるスタンダードとなった。J-PAL は 150 人にも上る研究者と連携し、900 件以上の RCT を 80 か国で実施してきた (2017 年時点)。Chupein et al (2018)によると、世界中で 3 億人以上に何らかの J-PAL の支援が届けられてきたという。

このように社会保障や教育、開発経済を中心に RCT による頑健な効果検証が盛んに行われてきたが、連邦政府全体の施策でみると頑健な評価が行われた施策は一部に過ぎない。1993 年に成立した“Government Performance and Results Act” (GPRA) は、連邦政府の全施策に目標指標の設定と達成度の評価を義務付け、評価結果の予算への反映や議会への報告が行われるようになった。しかし、実際に施策や予算の意思決定で業績測定の結果が重視されてきたかという点、議会の関心は低く、活用度合いも省庁ごとにばらつきが大きかった。その理由の一つとして、業績測定が事業とその効果との因果関係に迫るものではなく、評価手法に限界があったことが指摘できる。因果関係に迫るエビデンスを重視する姿勢は、教育省や保健福祉省などの一部による自主的かつ意欲的な取組みに止まり、連邦政府施策のほとんどは RCT を原則とする頑健な効果検証を受けていなかったのである。

こうした問題意識から、オバマ政権では、ブッシュ政権でも盛んに RCT が行われた教育だけでなく、訪問型育児支援、健康、ホームレス対策、失業対策、犯罪予防等の幅広い社会施策分野に RCT による効果検証を拡大していった。そのかじ取りは

¹ IES は教育省に属する機関であるが、独立かつ党派性を持たない立場を取っている。

ホワイトハウス内の Office of Management and Budget (OMB: 行政管理予算局) が担い、毎年各省庁に通達する予算要求のガイドラインなどを通じて、RCT を中心とする EBPM 関連の革新的な取組みや能力強化を進めた。オバマ政権 1 年目 (2009 年) の 10 月には、ピーター・オルザグ OMB 長官名で各省庁に覚書を提示し、2011 年度予算編成プロセスの一環として、①既存のエビデンスの棚卸しとオンラインでの一元的な公開、②省庁横断の EBPM ワーキンググループ設置、③新規エビデンス構築に向けたイニシアティブの募集と別枠予算 (1 億ドル) によるインセンティブ付け、を実施した。翌年度以降も OMB から各省庁に覚書が送付され、予算でインセンティブを与えながら EBPM 関連の取組みを促した。こうした予算編成を利用した取組みが奏功し、EBPM 関連の省庁横断的な連携と、各省庁のエビデンス関連の能力の強化が進み、革新的な EBPM の手法が数多く生まれた。2013 年に OMB が出した覚書では、それまでに成し遂げた数々の革新的取組みの具体例が列挙され、全省庁がそれらを模倣することによる連邦政府全体の EBPM 水準の底上げを図った²。

オバマ政権の数々の EBPM 関連の成果の中でも、1980 年代から 1990 年代前半の黄金時代や 2002 年の IES 設立と並んでマイルストーンと称されているのが、Tiered Grant (階層付き補助金: コラム 2 を参照) である。これは政策効果を裏付けるエビデンスの頑健さに応じて補助金を配分する手法であり、幅広い政策分野に適用されていった (Baron (2018), Haskins et al. (2014))。これが導入された 6 つの施策分野では、エビデンスの創出や活用が一気に進んだだけでなく、エビデンスを重視する組織文化が省庁のみならず議会においても育まれた。結果、Tiered Grant が導入された施策分野以外でも、エビデンスを重視した補助金の配分が行われるようになっていった。

このように、足掛け半世紀を経てオバマ政権時代での精力的な取組みに至った EBPM だが、それでも頑健性の高い評価が適用されているのは連邦政府全体ではごく一部の事業に止まっている。この状況を生んでいる最大のボトルネックは、エビデンス創出に必要な良質なデータが利用できないことにある。頑健なエビデンスを創出するには質の高いデータが不可欠であり、データが利用できない状況で EBPM を推進するのは極めて難しい。ただし、データが「利用できない」という点がポイントである。米国にそうしたデータが「存在しない」わけではないのだ。エビデンス創出に必要なデータは、連邦政府や州・地方政府が業務を遂行する際に大量に収

² 能力強化の具体例については、「5. 労働省の事例: 「落ちこぼれ」から「優等生」へ」を参照。また、EBPM の革新的な手法の具体例として、コラム 2 の Tiered Grant (階層付き補助金)、コラム 3 の Pay for Success、コラム 4 の行動経済学を参照。

集しているものの、政府内外の研究者には利用できない形で保管されている。こうしたデータを有効活用できれば、政府は業務のルーティーンの一環として効率的にエビデンスを生み出し、より効果的かつ効率的な事業で国民に報いることができる。こうした問題意識から、2010 年と 2014 年に OMB が行政記録情報の活用促進に向けたガイドラインを示すなどの取組みが行われてきた。とはいえ、行政記録情報を活用した EBPM の推進・普及に向けては依然として数多くの課題が残されている。こうして、ポール・ライアン下院議長とパティ・マレー上院議員を共同提案者とする Commission on Evidence-based Policymaking (CEP) による省庁や党派を超えたレベルでの検討が始まった。

コラム 1：「エビデンス」の定義・捉え方

本文で紹介したように、2000 年代以降、特にオバマ政権からは RCT によるエビデンスが社会施策分野でも重視されるようになった。こうした流れを受け、補助金支給要件などでは、エビデンスを RCT によるものと限定的に定義する例もあるが、CEP や OMB をはじめ一般的にはエビデンスを広く定義している。具体的には、RCT を含む様々なプログラム評価（Program Evaluation）の手法や業績測定（Performance Measurement）、統計、データの集計など、生のデータ以外は幅広くエビデンスに含めている。ここではエビデンスの中心に位置づけられるプログラム評価と業績測定の違いを整理したうえで、米国政府におけるエビデンスの定義を検討したい。

業績測定は、民間企業における業績マネジメントの枠組みを政府に取り入れたものであり、英語では Performance Measurement と Performance Management

が同義で使われるように、計測に基づくマネジメントの手法である。この考え方はニューパブリックマネジメントに遡ることができ、近年ではシティ・スタットやパフォーマンス・スタットのようなツールに進化を遂げ、連邦政府から州・地方政府まで幅広く取り入れられている³。業績測定の具体的なフローは、①組織の戦略目標に合致した定量的な業績目標の設定、②アウトカム・アウトプット・アクティビティ各段階に設定した業績指標による進捗のモニタリング、③データ分析による業績目標達成の確認、④定期的な業績会合での進捗の確認と業績改善方針の検討、⑤業績改善方針に基づいたアクションの実施、である。

³ 連邦政府の“Government Performance and Results Act”（GPRA）は連邦政府横断的に業績測定を取り入れたものである。地方政府では、ニューヨーク市警が導入した CompStat やバルティモア市の CitiStat が有名である。

他方で、評価（Evaluation）という場合には、一般的にプログラム評価（Program Evaluation）を指す。これは、施策が効果的であるかを評価するために、社会科学的な調査手法を活用するものである。主なプログラム評価の手法としては、施策が設計通りに執行されているかを評価する執行評価（プロセス評価とも呼ぶ）、施策のネットの効果（施策が行われた場合と行われなかった場合のアウトカムの差）を因果推論するインパクト評価、施策の効果あたりの費用を比較する費用対効果（費用便益）分析などがある。オバマ政権下で注目が高まった RCT はインパクト評価の手法として最も信頼性が高いとされており、OMB は可能な限り RCT による効果検証を行うよう推奨している⁴。

マネジメントの枠組みとしての業績測定と、施策が効果的であるかを評価するプログラム評価の違いを認識したうえで、CEP や OMB のエビデンスの認識について確認しよう。狭義のエビデンスとして RCT 等の一部のインパクト評価だけを認める向きも学界等にはあるが、CEP や OMB によるエビデンスの認識はそれよりも広い。CEP や OMB は確かにインパクト評価によるエビデンスを重視しているが、それ以外のプログラム評価の手法（定性的評価を含む）や、業績測定の成果物も、大きな意味でのエビデンスとして認識・利用

している。また、収集された状態のままの「生のデータ」こそエビデンスの範囲外とされているが、集計量にまとめ上げたデータやそのトレンドの分析などはエビデンスとして扱われている。こうした幅広いエビデンスの定義を CEP や OMB が採用する背景には、事業によって最も重要な問いが異なることや、予算や時間等の制約次第で最も有効なアプローチが変わることがある。また、それぞれの手法は補完的だが、ある目的に有効な手法が他の目的では全く役立たないこともあるので、それぞれの手法（ひいてはそれが生み出したエビデンス）から導き出せる結論と導き出せない結論とをしっかりと理解することが必要なのである⁵。

例えば、業績測定は執行中の事業について時々達成状況を教えてくれるため、不断の学びや改善に資するものであるが、施策と効果の因果関係については答えてくれない。RCT をはじめとするインパクト評価は、他の要因を除外することで事業と効果の因果関係に迫ることができる。執行評価は、事業が設計した通りに執行されているか、そうでないならば何が問題かを示すことができる。こうした一連の評価から得られた情報を組み合わせて、事業改善に生かすことで、事業の業績とインパクトを同時に最大化することが可能となる。

⁴ RCT(ないし複数の RCT 結果からの総合的判断) に準ずるものとして、準実験的手法（疑似実験、自然実験）と呼ばれる手法も存在する。

⁵ 大統領予算関連文書 Analytical Perspectives (OMB 作成) には、オバマ政権の頃からトランプ政権に至るまで、毎年度同様の記述がある。

このように一般論としてのエビデンスの定義は幅広いが、補助金支給要件等の個別施策におけるエビデンスの定義は分けて考える必要がある。例えば、補助金支給先を採択する基準としてのエビデンスは、例えば「RCT だけ」「RCT と特に頑健な疑似実験だけ」といったように因果推論の中でも特に限定する例があるからである。効果を出せる申請者に優先的に補助金を支給する考え方と言えるだろう。しかしながら、このように限定的にエビデンスを解釈するのは以下の 3 つの理由で困難を伴う。一つ目は、利害関係者全員が科学的な評価手法に通じているわけ

ではないこと。二つ目は、分野によってエビデンスの蓄積に差があり、利害関係者の間の関係性も様々であること。三つめは、施策分野によって政治的なバックラッシュの可能性やエビデンスの受容可能性が異なることである。こうした現実的な難しさに対しては、後述する Tiered Grant (階層付き補助金: コラム 2 を参照) のように、エビデンスのレベルに応じて補助金を支給することとし、頑健なエビデンスに基づくものには補助金額を多く配分する一方、頑健でないエビデンスにも少額ながら配慮する仕組みを設けることなどの工夫が行われている。

3. CEP の設立：党派の対立を超えて

CEP は 2016 年 9 月に設置された機関であるが、その設置に向けた動きは 2013 年に遡る。2013 年当時の米国議会は、上院の多数派を民主党が、下院の多数派を共和党が占める形で「ねじれ」状態に陥っていた。両党は、医療制度改革（オバマケア）などを巡って対立の度合いを深めており、同年 10 月には政府閉鎖に至った。米国債のデフォルトを回避するため、両党は約 3 か月間の暫定予算にいったん合意したが、予算を巡る両党の協議は続き、同年 12 月 26 日に成立した 2013 年超党派予算法（“Bipartisan Budget Act of 2013”）、翌年 1 月 17 日に成立した統合歳出法（“Consolidated Appropriations Act”）でようやく予算を巡る対立が山を越えた。

CEP 設置に向けた動きが初めて現れたのは、こうした厳しい政治的対立のさなかである。2013 年超党派予算法の協議を進めていたパティ・マレー上院議員（民主党）とポール・ライアン下院議長（共和党）は、その協議の傍らで CEP 設置に関する意見交換を始めたという。先鋭化した対立の中で、政治的志向も世代も異なる両議員が拠って立つ共通の基盤こそが「機能する政府を構築する」ことであり、CEP の設置を通じてこれを実現することで一致した。2014 年の中間選挙が共和党の勝利で終わった後、マレー上院議員は改めてライアン下院議長に連絡を取り、CEP 設置への取組みを

続けた。二人は 2015 年 4 月に CEP 設置の根拠法を議会に提出し、これが 2016 年 3 月に“Evidence-Based Policymaking Commission Act of 2016”として成立することとなる。党派による対立が極まったこの時期にあって、CEP 設置の動き、あるいは「機能する政府」を求める EBPM の試みが党派を超えた協働を生んだと言えるだろう。こうして設置された CEP は、研究者、データの専門家、政策担当者、プライバシーの専門家など総勢 15 人から構成され（図表 1）、2017 年 9 月に最終報告書“The Promise of Evidence-Based Policymaking”を大統領・議会に提出して役割を終えた⁶。

図表 1：CEP の構成メンバーとその専門分野等

CEPでの 役職	メンバー	所属	備考
議長	Katharine G. Abraham	University of Maryland	サーベイ調査法が専門。CEA (Council of Economic Advisers)の所属経験あり。
共同議長	Ron Haskins	Brookings Institution	連邦政府における社会施策の第一人者。オバマ政権におけるEBPMの取り組みを描いた“SHOW ME THE EVIDENCE”の著者の一人。
	Sherry Glied	New York University	医療制度改革と精神医療政策が専門。保健福祉省、CEAへの所属経験あり。
委員	Robert M. Groves	Georgetown University	社会統計学が専門。統計における回答の収集などに造詣が深い。
	Robert Hahn	University of Oxford	法と経済学、規制の経済学が専門。CEAへの所属経験あり。
	Hilary Hoynes	University of California, Berkeley	貧困と不平等、税・所得政策の効果が専門。
	Jeffrey Liebman	Harvard University	税制・予算、社会保険、貧困、所得の不平等が専門。オバマ政権下のOMBで活躍。
	Bruce D. Meyer	University of Chicago	貧困と不平等、税制、セーフティネット政策などが専門。労働省との協働経験あり。
	Paul Ohm	Georgetown University	プライバシー、コンピュータ犯罪、知的財産権などが専門。
	Allison B. Orris	Office of Management and Budget	OMB(OIRA)に勤務。以前に保健福祉省での政策アドバイザー経験あり。
	Nancy Potok	Office of Management and Budget	OMBの首席統計官。センサス局等で豊富な統計行政の経験あり。
	Kathleen Rice Mosier	Faegre Baker Daniels LLP	プライバシー、データセキュリティ、リスク管理等に関する法律が専門。
	Robert Shea	Grant Thornton LLP	組織改善業務に従事。農務省等との協働経験、OMBでの経験あり。
Latanya Sweeney	Harvard University	技術の影響評価、プライバシーが専門。連邦取引委員会で首席技術官の経験あり。	
Kenneth R. Troske	University of Kentucky	労働と人的資源の経済学が専門。	
Kim Wallin	D.K. Wallin, Ltd.	会計の専門家。オバマ政権下で、地方自治体の業務柔軟化・低コスト化・成果改善に関するアドバイザー委員会に参加。	

注：Allison B. Orris 氏は 2017 年 1 月にコミッションを離脱

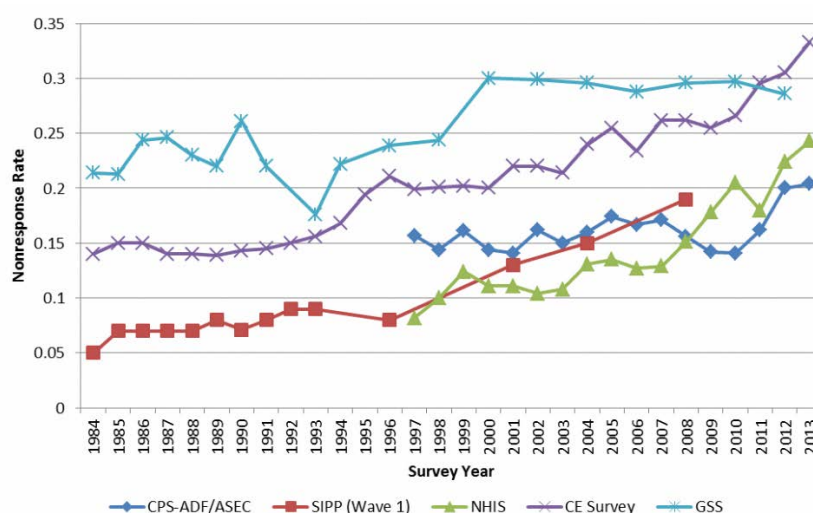
出所：CEP ウェブサイト等

CEP による最終報告書の詳細を紹介する前に、こうした超党派の取り組みが成功した背景を確認しておこう。EBPM が「機能する政府」を実現する手段として広く認められたことに加えて、CEP 設置の背景には米国におけるその他の文脈も存在する。ここでは二つの文脈を紹介しよう。

⁶ CEP は大統領・議会に対して助言するために設置された機関であったため、18 か月間の時限措置としての設置が当初から規定されていた。

第一の文脈は、既存の政府統計が抱える問題である。政府統計は政策立案の基盤を担う重要な公共財であるが、近年、米国の政府統計において調査への回答拒否が増加している。Meyer et al. (2015) から、代表的な家計統計の一つである CE (Consumer Expenditure Survey) を例にとろう。1980 年代後半における CE の回答拒否率は 15% 弱で安定していたが、拒否率は 1990 年代中頃から上昇し始め、2013 年には 30% を超える水準にまで到達した⁷。同論文ではその他の家計統計についても回答拒否率を示しているが、程度の差こそあれ、回答拒否率の上昇は幅広く確認される現象といえる⁸ (図表 2)。

図表 2：米国の代表的な家計統計における回答拒否率 (unit nonresponse)



出所：Meyer et al. (2015)

⁷ ここでの回答拒否率は調査に一切協力しない場合を指しており、いわゆる Unit nonresponse の割合を計算したものである。そのため、調査票の一部でも回答した場合は、回答拒否としてカウントされていない。Meyer et al. (2015) は、調査それ自体には協力しても、調査項目に対して回答が欠けている程度（項目無回答：item nonresponse という）についても一定の考察を行っている。具体的には、特定の補助金施策の受給状況に係る項目に焦点を当て、無回答により補完処理が施された値が（補完の必要のなかった回答を含む）全体に占める割合を計算している。結果、1991 年から 2013 年にかけての約 20 年で、補助金施策に関する項目無回答の割合も上昇したことを確認している。

⁸ なお、Meyer et al. (2015) でも言及されているが、ACS (American Community Survey) は回答拒否率が低位で安定している（3%～5%程度）。論文では、ACS への回答が義務であることが回答拒否の少なさの理由ではないかと指摘している。

こうした回答拒否の問題に対しては、欠測値の補完手法の開発により一定のアプローチがなされているものの、「得られなかったもの」の補完は原理的に限界がある。特に、補完のための手がかりが殆どないような場合には分析上の制約が大きくなってしまう。また、補完の方法によっては、補完された統計データを用いた分析が推計結果にバイアスをもたらす得ることも指摘されている (Stephens and Unayama (2015))。こうした点を踏まえれば、まず目指すべきは回答拒否が極力抑制された状態であると言えるだろう⁹。そうした取組みの例として、CE の測定誤差や回答者の負担軽減を主たる目的とした Gemini Project が労働省で 2009 年より始まり、2013 年には CE の再設計に関する提案書が承認されている。伝統的な政府統計が危機的な状況に置かれていることは米国の統計当局では広く共有されており、そのことが、行政記録情報の活用を目指す CEP 設立に向けた行政によるサポートの背景になったと考えられる¹⁰。

第二の文脈は、学術研究の最前線で新たな動き—行政記録情報の活用による革新的な研究—が生まれたことである。古典的な実証分析は、政府統計を用いた分析が一般的であった。しかし、研究の関心が経済・社会のマクロな動向からその一部分や個人の行動・反実仮想的な因果推論などにシフトしつつあり、集計量を基本的な公表物とする政府統計からは新たな知見が得られにくくなってきている。こうした状況は Hamermesh (2013) の論文で確認された状況にも反映されている。この論文は、経済学における一流総合ジャーナル 3 つ¹¹について 1960 年代以降の論文の性質をサーベイしたものである。論文の中で特に注目に値するのが、論文が用いた研究手法の変遷である。1963 年に公刊された論文のうち、最大のシェアを誇っていたのは理論研究

⁹ 欠測値補完に関する研究は基礎的な研究として応用の範囲が広いと、回答拒否を避けることが統計編纂上のベストであったとしても、その学術的な価値が失われることはない。そもそも、EBPM の核に位置する統計的因果推論の枠組み自体も、広い意味では欠測値補完の研究の一部に位置付けられる。因果効果は反実仮想との比較で検討される（介入が実際に行われたとして、介入がなかった場合の状態との比較が主題となる）が、「観測されなかった結果」は欠測値として解釈できる。

¹⁰ ここでは回収率低下の問題に焦点を絞ったが、関連する論点は他にもある。例えば、分散型統計機構（コラム 5 を参照）で運営されている米国の統計当局では、統計部局間の連携が十分取れていないなどの理由から、似たような内容の統計調査が行われることがある。この統計の重複の問題は、無用の負担を米国民に負わせてしまう。こうした負担は回答率の低下にも繋がっている可能性がある。CEP の最終報告書によれば、2017 年に連邦政府の調査に対して米国民が費やす時間は 120 億時間近くに上るという。推計方法が明示されていないため評価が難しいが、現在の米国人口が約 3 億人であることを考えると、米国民一人あたりが年間 40 時間を連邦政府による統計調査の回答のために費やしている計算になる。こうした回答に係る負担は日本でも検討されており、例えば総務省（2006）「統計調査等の報告負担に関する調査」などがある。

¹¹ 調査対象のジャーナルは AER, JPE, そして QJE の三つ。調査対象時点は 1963 年、1973 年、1983 年、1993 年、2003 年、2011 年の 5 時点。

(約 50%) であり、続いて実証研究（政府統計等のデータを用いたもの）が約 40% を占めていた。しかし、直近 2011 年には状況が様変わりした。1963 年に最大のシェアを誇っていた理論研究が 30% 弱までシェアを低下させる一方で、研究者が独自に収集したデータを用いた実証研究が全体の 34.0% までシェアを拡大させ、最大の研究手法となった。公表されている政府統計だけでは、研究の問題意識に回答できなくなってきたことを示唆する内容と言えるだろう¹²。

こうした潮流において行政記録情報が注目を集めているのは、従来の政府統計に対して EBPM の観点で望ましい性質を備えているからに他ならない。行政記録情報とは、統計の作成を目的に収集されたわけではなく、施策の遂行過程で必要なデータとして収集されたものを指す。少し砕けた言い方をすれば、「行政サービス等の手続き書類に記入された内容」のイメージである。典型的には、確定申告のような税制関連の記録や、医療費還付のための診療報酬請求明細書（レセプト）、土地・建物の登記情報などが行政記録情報に該当する¹³。

行政記録情報は政府サービスを実行するうえで必ず記入されるものであるため、(1) データの観測数が多く、(2) 調査対象を何年も継続的に追った記録になっている場合が多い上に、(3) 細かい地域別の分析や、(4) 因果関係に迫る分析枠組みの採用が可能な場合が多い。また、任意記入の政府統計では不正確な回答が提出される懸念がある変数（所得や税金など）についても、従来に比べ正確な計数を得られやすい点に行政記録情報の特徴がある¹⁴。

行政記録情報を活用した革新的な実証研究の例として、ここでは Chetty et al. (2014a, 2014b) の研究を紹介しよう。米国は所得格差が大きい国として知られるが、同時に「アメリカン・ドリーム」の国としての伝統もある。「アメリカン・ドリーム」をもう少し具体的に述べると、「出自は貧しくとも、努力や才覚によって大富豪になるチ

¹² 例えば、MIT とハーバード大学が共同で行っている Billion Prices Project などが分かりやすい例であろう。彼らはオンライン小売業者から情報を得て、価格に関する新たな事実を発見・報告している。日本でも小売店舗における POS データを利用した価格に関する研究（阿部、外木、渡辺（2008））がある。

¹³ 本稿では“administrative data”の訳語として「行政記録情報」を用いた。しかし、本来的に“administrative data”は業務一般に付随して得られるデータを指す言葉であり、必ずしも行政に対象を限定されない。実際、Groves and Schoeffer (2018)では、小売業における POS データやクレジットカードの取引情報、不動産情報なども“administrative record systems”として紹介している。

¹⁴ これは第一の文脈に属すべき点であるが、行政記録情報が「既に収集されたデータ」であることも、データ収集に係る官民のコストを抑制する点で重要である。なお、(1) ～ (4) は 2015 年の全米経済学会（AEA）経済統計委員会における記述を参考にした。

チャンスがある」と言えるだろう。2000 年代以降の米国では、所得格差がますます拡大していく中で、格差が固定されたものになりつつあるのではないかとの議論が盛んになった（Obama (2013)）。すなわち、貧乏人の子は貧乏人になり、金持ちの子は金持ちになる傾向が強まっているのではないか、という懸念である。研究者たちは、この「アメリカン・ドリーム」の崩壊を様々な概念で定量化し、これが米国においてどのように変化してきたかを分析した。政府統計等を用いて数々の研究者がこの議論に参加したが、研究結果はまちまちであり、ある研究では「アメリカン・ドリーム」が崩壊しているとの結果が報告され、また別の研究ではそのような崩壊は生じていないとされた。

この百家争鳴の議論に一石を投じたのが Chetty et al. (2014b) であった。彼らは、測定方法によって異なる研究結果を整理したうえで、所得格差の状況について包括的な分析結果を示している。その際に用いられたのが、内国歳入庁（IRS: Internal Revenue Service）が収集している税データである。IRS は 2012 年から 2 年に一度のペースで共同研究プロジェクトを実施しており、IRS 内部の研究者と連邦政府外の学識者の共同研究の形で税に関するマイクロデータを利用可能としてきた。Chetty et al. (2014a, 2014b) はこのプロジェクトが初めて行われた際の研究成果である。彼らは、（1）社会保障番号（SSN）ないし納税者番号（ITIN）を持つすべての米国在住者について生年・性別のデータを含む Death Master を利用し、分析対象となる 1980~91 年生まれの子供（約 4780 万人）を絞り込んだ上で、（2）1996~2006 年の間に一度でも納税記録がある全ての人について記録した IRS Databank から、子どもたち自身と保護者の所得や居住地、大学進学の有無の情報を含むデータセットを構築した。そして、世代間の所得流動性は低下していない（「アメリカン・ドリーム」は維持されている）が、所得格差の程度は拡大していると鮮やかに結論付けた。このように、Chetty et al. (2014a, 2014b) は、長期かつ詳細な行政記録情報があって初めて可能となった研究であり、行政記録情報の利用によって重要な論点を前進させた好例と言える。事実、チェッティは CEP の初回会合でプレゼンテーションを行ったほか、論文が最終報告書でも触れられており、CEP が目指す方向性の体現者のような立ち位置にある。

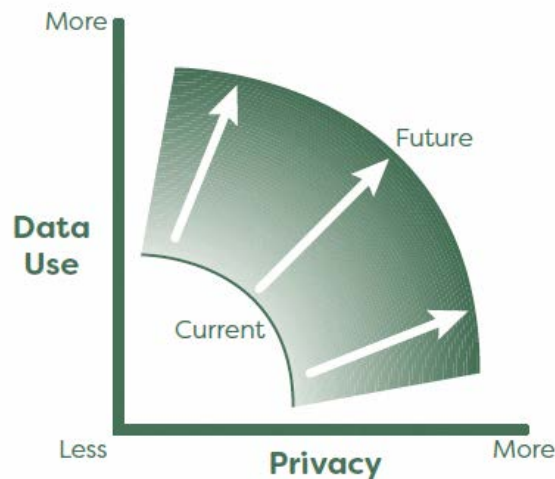
CEP が誕生した背景には、以上のような文脈が存在した。従来型の政府統計の危機と、行政記録情報を用いた研究の有用性を踏まえ、CEP はエビデンスの更なる創出に向けた調査・研究を始めることとなる。その最終報告書が、“The Promise of Evidence-Based Policymaking”であった。

4. CEP による勧告：行政記録情報の活用に向けた 4 つの論点

CEP 設立に至る背景を確認したところで、いよいよ最終報告書の内容に移ろう。ここまで紹介した背景を踏まえれば、「いかに行政記録情報の利用を促進するか」という論点が CEP の検討課題であったことは想像に難くない。しかし、最終報告書では、同時に個人情報保護強化のための取組みも強調された。データの利活用促進と個人情報の保護強化は、一見すると相反する論点にみえる。データの利用可能性を拡大すれば自ずと情報漏えいやデータ内の個人が特定される危険性は増し、個人情報保護の度合いを強化すればデータ利用のハードルは高くなる。これらは、同時に改善することができないトレード・オフの関係のようにみえる。

CEP は、約 1 年半の設置期間を通してこの点を検討した。そして、米国における行政記録情報の管理・運営が分権的に行われていることがデータの利用可能性を低減させているとともに、個人情報保護と透明性の改善を困難にしていることを明らかにした。CEP は、行政記録情報を連邦政府が一元的に把握することにより、データ活用と個人情報保護の強化を同時に実現することを勧告している（図表 3）。

図表 3：データ利用とプライバシー保護の関係



出所：CEP final report

最終報告書は、大きく四つの論点で構成されている。具体的には、①データへの安全なアクセスの構築方法、②個人情報保護とデータ利用の透明性を改善する方法、③データインフラの近代化、そして④エビデンス創出に向けた制度・機構の能力の強化、

である。報告書ではそれぞれの論点について現状と勧告が示されているので、その主要なポイントを紹介しよう。

① データへの安全なアクセスの構築方法

第一の論点は、データへのアクセスである。報告書は、データへの適切なアクセスを阻害している要因として、(A)一貫性のない法令、(B)データの管理状態、そして(C)煩雑な行政手続きを見出している。

まず(A)一貫性のない法令である。データの取り扱いに関する法令は、政策担当部局が施行する場合と統計担当部局が施行する場合がある。政策担当部局が施行する場合には政策の目的などが色濃く法令に反映されるが、多くの場合、データの機密性や利用に関する規定が存在せず、それらの規定が存在する場合でも、部局・政策によって機密性・データ利用規定のスタンスにはバラつきがある。一方、統計担当部局の場合には、機密性やデータ利用の制限こそ明文化されているものの、他国と比較すると統計担当部局間での協調が十分でない傾向がある。これは、他国が集中型統計機構の強みを生かしている一方で、米国は分散型統計機構を採用していることに起因する（統計機構の類型についてはコラム 5 を参照）。すなわち、集中型統計機構を採用している他国ではそもそも省庁を跨いでデータを共有する必要がなく、また何らかの形でデータの共有が必要になった場合でも手続きが簡素化されている。

データ利用の促進に際しては、以上のような政策担当部局・統計担当ごとの法令に加えて、幅広くプライバシー・機密性を規定する法令への対応も必要となる。具体的には“Paperwork Reduction Act ” (PRA)や“Privacy Act” (PA)、そして“Confidential Information Protection and Statistical Efficiency Act” (CIPSEA)などがこれにあたる。これらの法律は、概して収集したデータの利用に関して保守的な規定を置き、主要統計機関（PSAs : Principal Statistical Agencies）の間でさえもデータの共有が困難な状況を生み出している。例えば、ごく一部の例外¹⁵を除き、CIPSEA の下ではデータ共有の是非について明示的に規定されていない。データ共有に関する規定が曖昧であるため、同じ CIPSEA のもとで活動する統計当局であっても、その法令の解釈に差が生じるケースが発生している。こうした状況下では、統計当局はデータの扱いについてリスク回避的にならざるを得ず、エビデンス供給を目指すコミュニティには不満が蓄積し、そして本来的な価値が発揮されないままデータが死蔵されてしまう。

¹⁵ 統計的目的に限定した上で、ビジネス関連データを三つの PSA で共有することは認められている。

二つ目の要因(B)データの管理状態であるが、現在、米国における行政記録情報は、その行政記録情報を収集した組織が管理している。例えば、州政府が貧困世帯に補助金を給付する施策が実施された場合、連邦政府が補助金の大部分を拠出し、政策のデザインに深く関与した場合でさえ、補助金給付に係る行政記録情報は州政府の管理下に置かれてきた。

米国は州・地方政府の独立性の高さで知られているが、行政記録情報に関しても、自治体ごとにルールがバラバラであることが多い。連邦政府、あるいは研究者が地方政府に行政記録情報の提供を要請した場合でも、複数の自治体からデータを得る場合にはそれぞれの自治体のルールに従って利用申請・認可を得る必要がある上に、提供されるデータの内容や様式が統一されていないことも多い。場合によっては、ある州では施策対象の世帯に関する全数データが提供される一方、ほかの州では補助金を受け取った世帯の一部（サンプル）のデータしか得られないこともある。分散的な行政記録情報の管理・運用が、その活用を阻害する要因となってきたと言ってもよいだろう。

もちろん、こうした状況は行政記録情報の個人情報保護に役立ってきたと解釈することも可能である。行政記録情報を分散的に管理しているため、州ごとに異なる規定を一つひとつクリアしなければ大規模なデータを得ることができないからだ。結果、行政記録情報が外部に出ることはなく、情報漏えい等のリスクも抑制される。あえて制度を未整備のままとすることで、データの利用自体を抑制してしまうわけである。いわば後ろ向きの個人情報保護と言えよう。

しかし、CEP の報告書はこの考え方を否定した。確かに、手続きの煩雑さや提供されるデータの不統一は、ユーザーのデータ利用コストを高め、結果として様々な危険性を抑制する。また、研究者にデータへのアクセスを認める場合でも、個別の行政記録情報には、個々のデータから個人が特定されないよう匿名化処理がなされるため、個別の行政記録情報には一定の個人情報保護が施されていると考えられる¹⁶。しかし、これはあくまで単一の行政記録情報に限った場合の話である。データ管理・運用方針が一元化されていないため、複数の行政記録情報や他の公的統計（個票）が組み合わせられた場合のことは想定されておらず、本当に個人の特定のような事態を避けられるかは明らかではない。

¹⁶ ただし、データ管理者ごとに独自のルールが採用されている現状では、匿名化処理の洗練度合いも主体ごとに異なる可能性が高い。

EBPM を推進していくうえで、それまで利用できなかった行政記録情報を組み合わせながら様々な仮説を検証することの重要性は高い。そのため、新たな知見を得る観点では、行政記録情報は一元的に把握・管理されるのが望ましい。しかし、個人情報保護の観点では、一元的に把握・管理された行政記録情報が総体として個人の特定を否定するものとなる必要がある。行政記録情報が所得や税のみならず、資産や健康状態、親族の情報など、個人情報の様々な側面にわたって存在することを踏まえれば、複数のデータを突合することで個人が特定されることの潜在的なコストの大きさは明らかだろう。

三つめの論点(C)煩雑な行政手続きでは、政府の各部門が独自の手続きを設定しており、エビデンス創出の際に大きな負担となっていることが指摘された。もちろん、統計担当部局の中にはデータ利用に係る手続きをしっかりと整備している部局もあるが、そうした手続きには多くの場合時間が掛かり、また、統計担当部局ごとに手続きが異なることもある。そして、そもそもデータ利用に係る手続きが整備されておらず、場当たりな（アド・ホックな）対応になりがちな場合もあると指摘されている。

部局間の調整が十分にできず、また一部の部局で適切なデータ利用手続きが整備されていないことの背景には、統計部局のリソース不足がある。そうしたリソース不足に対処する一つの方法として、部局間のパートナーシップ締結があるが、これも万能の策ではない。例えば、パートナーシップが結実した取組みとして FSRDCs (Federal Statistical Research Data Centers) という施設の設置がある。FSRDCs は、許可を受けた研究者であれば、複数の部局にまたがる機密性の高いデータを同時に扱うことが可能なデータ施設である。しかし、この FSRDCs を利用する場合も、データそれ自体へのアクセスは研究者が個別の部局に許可を求め承認される必要があるため、手続きの煩雑さなどの面で根本的な解決には繋がっていない。

以上の認識のもと、CEP は National Secure Data Service (NSDS) の設立を勧告している。NSDS の最大の特徴は、それがデータセンター（クリアリングハウス）ではないところにある。NSDS は各組織が管理する行政記録情報を一元的に「把握」しつつ、研究者の統計目的での利用申請・許可を受けて、それらのデータを統合・提供するサービスである。当初の CEP の任務には、一元的に行政記録情報を管理・運用する仕組みとしてのデータセンター（クリアリングハウス）について、その設置是非の検討が含まれていたが、これに対する CEP の回答は明確な “NO” ということである。CEP は、一ヶ所に行政記録情報を集積すると、技術的なミスや外部からの攻撃に対して寧ろ脆弱な体制を敷いてしまうことを危惧しており、行政記録情報その

ものの管理・保管は、従来通りそれぞれの組織が行うべきとしている。NSDS は、あくまで承認された研究プロジェクトごとにデータの統合を行い、データ提供に伴う危険性の一元的な管理に徹する。データの出口が NSDS に集約されることで、最先端のプライバシー保護技術を取り入れる役割も NSDS が集中的に担うことになる。なお、NSDS を通して研究者がデータにアクセスする際の手続きに関しても、OMB が単一かつ簡素な手続きを公表すべしと CEP は勧告している。

② 個人情報保護の方法

第二の論点は、データのプライバシー保護である。個人情報を含むデータを開示する場合には、プライバシーに配慮した対応が必須である。しかし、この点に関して連邦政府の現状は満足のものではないと報告書は指摘している。例えば、現行の関連法は政府が収集したデータに匿名化（＝データから個人が特定されないようにする処理）を求めているが、連邦政府内で「匿名化」の意味合いは統一されていない。匿名化にも様々なレベルがあり、統計部局がデータを開示する際には相応の高いレベルでの匿名化が行われているが、施策を実行する部局がデータ提供をする場合には、個人を特定できる直接的な変数（direct identifiers）をデータから削除するといった素朴な方法しかとられないことが多い。こうした素朴な匿名化に対しては、早い段階から脆弱性が指摘されてきたにも関わらず、連邦政府はデータ開示のベスト・プラクティスを示さず、またベスト・プラクティスの執行を求めることさえしてこなかった。匿名化技術が抱える脆弱性を評価することもなければ、連邦政府としてプライバシー保護のための最新技術にキャッチアップする仕組みも構築されていない。

CEP は、こうした事態を改善するために、データ開示に関するリスク評価を法的に義務付けるべきとしている。現行の Privacy Act (PA) と Confidential Information Protection and Statistical Efficiency Act (CIPSEA) を改正し、（1）匿名化が必要なデータに関しては開示審査委員会（Disclosure review board）が開示の可否を検討し、（2）開示に係るリスク評価とプライバシー侵害リスクの低減策が明示された場合に限って、政府保有のデータが開示されるべきとしている。同時に、データ管理やリスク評価、新たな技術的脅威への対処についてリーダーシップを取る上級の役職を、連邦政府各省に設置することを勧告している。

最後に、こうした体制の整備に加えて、データを扱う際の連邦政府の基本的な姿勢を法的に定義すべきとの勧告がある。CEP は、データ収集は国民と政府の信頼関

係に拠って立つものと認識している。そこで、連邦政府が収集するデータが、あくまで統計的な目的にのみ利用されることを法律に明記すべしと勧告されている。

③ データインフラの近代化

第三の論点は、インフラの整備である。エビデンス創出を促進するためには、行政記録情報の利用可能性を高めながらプライバシー保護の度合いを改善する必要がある。第一、第二の論点はこれらを実現するための法的な規定に着目していたが、第三の論点は実行のためのインフラに着目している。具体的に言えば、行政記録情報と外部データ（サーベイデータなど）を統合する際に必要な情報処理インフラや、プライバシー保護の技術を行政で統一するための基準などがある。加えて、政府外の研究者にもエビデンス創出の一翼を担ってもらうため、連邦政府がどのようなデータを保有しているのかを可能な限り詳しく提示しておくような情報共有インフラも重要度が高い。

こうしたデータ提供インフラを整備するため、CEP は幅広い勧告を繰り出している。まず、行政記録情報の統合サービスである NSDS の設置機関について、センサス局や経済分析局を擁する商務省を指定した。確かに、商務省は米国の PSAs でも特に規模が大きく（図表 4）、センサスや GDP のように国家の根幹に関わる統計を担当している。既存のリソースを最大限に活用することで、NSDS という省庁を跨ぐ野心的なプロジェクトを実現に近づけていると評価できるだろう。

図表 4：米国 PSAs の人員規模（2018 年度）

2018会計年度(単位:人)	総人員数	うち 統計専門家	うち エコノミスト	うちリサーチ サイエンティスト	うちその他 統計関連人員
センサス局(商務省)	14,755	2,282	69	0	0
経済分析局(商務省)	494	12	291	0	53
司法統計局(司法省)	57	36	0	0	0
労働統計局(労働省)	2,410	148	1,188	6	387
輸送統計局(運輸省)	80	17	6	0	35
経済調査局(農務省)	337	1	181	0	8
エネルギー情報局(エネルギー省)	370	65	71	75	9
農業統計局(農務省)	1,041	660	0	3	0
教育統計センター(教育省)	115	74	1	0	0
保健統計センター(保健福祉省)	500	158	0	89	0
科学技術統計センター(国立科学財団)	57	26	14	5	0
調査・評価・統計部(社会保障局)	65	2	15	13	35
所得統計部(内国歳入庁)	140	26	38	0	0

出所：OMB “Statistical Programs of the United States Government: Fiscal Year 2018”

CEP の最終報告書はまた、NSDS が商務省の専門性と既存のインフラを基盤としながら、一般国民、連邦政府、州政府、学界からの代表を集めた運営委員会によって運営されることを勧告している。この運営委員会のもと、NSDS の運営には自由度が確保されるべきであり、例えば PPP (Public Private Partnership) の活用やデータ統合・提供に係る対価の設定など、健全なエビデンス創出に資する限りにおいて、自由な発想で運営されることが望ましいとされている。

プライバシー保護の状況を一般国民に周知する情報共有インフラも必要である。最終報告書では、NSDS に透明性ポータルを開設し、インターネットを通じてアクセスできるようにするべきと勧告している。この透明性ポータルには、機密性の高いデータを扱うプロジェクトについて、(i)プロジェクトの名称、(ii)プロジェクトの概要、(iii)利用されるデータセットの内容、(iv)分析の成果物、(v)データ利用を許可された研究者の名前と連絡先情報が記載されることになる。加えて、透明性ポータルは、エビデンス創出に利用可能なデータの一般向けリストとしての性格を持ち、それらデータの機密性に関する評価や、匿名化処理済みデータの一般公開に係るリスク評価を掲載するとともに、一般国民からの意見を収集する場として機能すべきとされている。これにより、NSDS がプライバシー保護を実践していることが周知されるばかりではなく、新たな研究アイデアを持つ研究者にとっても、エビデンス創出におけるデータ利用の理想的な在り方が示される。プライバシー保護の周知と同時に、エビデンス創出を促進する役割を NSDS は担うことになる。

エビデンス創出のための取組みという意味では、CEP は連邦政府が保有するデータの詳細な情報（メタデータ）を開示することも提案している。すなわち、ある行政記録情報を連邦政府が保有している場合に、そのデータにどのような変数が含まれているのか、母集団の範囲はどのように定義されているか、データの正確性はどのように評価されているかなど、広い意味でのメタデータの提供が徹底されるべきとの勧告である。そして、そうしたメタデータは、外部ユーザーにとっても検索可能な形で供することが必要とされている。

④ エビデンス創出に向けた制度・機構の能力の強化¹⁷

エビデンスの創出が不十分である最大の原因の一つが、連邦政府の不十分な能力であるとして、報告書では能力強化に向けた勧告も行われている。

まず、省庁間でも EBPM を推進する能力には大きな差があり、能力を備えている省庁も EBPM を担う部署が分立して連携できていないことが多い。各省庁の EBPM に関する部局としては、法律に基づき一定水準の能力を備えている統計部局や GPRA 担当部局に加えて、各省庁が任意に設置する調査部局などがあるが、個々に専門性を有していても、EBPM という観点で連携しているケースは稀である。それに輪をかけて課題であるのが、行政記録情報を利用するにあたって必要になる事業部門との連携である。こうした能力が組織の中で連携できないようでは、EBPM 推進はままならない。

こうした中、一部の省庁では、EBPM 関連の取組みの司令塔として首席評価官（Chief Evaluation Officer）を設置している。首席評価官は、専門性の高いスタッフや十分な予算を有する独立性のある首席評価室（Chief Evaluation Office）を率いる。そのうえで、上述の EBPM 関連部局をリードすることで戦略的にエビデンスを生み出し、長官などのリーダー層にエビデンスに基づくアドバイスをするのである。GAO(2014)によると、独立した評価室を備えた省庁では、頑健な評価を受けた事業の割合が高く、評価結果が意思決定に反映されやすい傾向にあるとされている。専門性の高い人材と十分な予算を備えた EBPM 専門部署がリーダーシップを発揮することが重要であることを示す内容と言えよう。

首席評価官の典型的な機能としては、（１）省庁横断の評価方針¹⁸を策定し、省庁が担うすべての評価活動がその原則に合致するよう監督すること、（２）専門性

¹⁷ CEP 報告書の当該章のタイトル “Strengthening the Evidence-Building Capacity within the Federal Government” の副題は “Build and maintain a strong Federal infrastructure for the sustained production and use of evidence.” であることから、ここでの能力（Capacity）とは機構や制度等のインフラ面を指す。ただし、EBPM 部局の専門人材や政府職員等一般のスキル面にも触れているので、個々人の能力も対象としている。結局のところ、組織の能力とは、それを構成する個々人の能力と密接不可分なのである。

¹⁸ 評価方針の多くは Rigor（頑健性）、Relevance（関連性）、Independence（独立性）、Transparency（透明性）、Ethics（倫理性）を柱としている。労働省や保健福祉省（HHS）、住宅都市開発省（HUD）が個別に策定しているほか、連邦政府横断的な評価方針策定の動きも進行中である。2018 年 1 月には、海外支援に関わる事業について、統一的な評価基準が策定された。これはオバマ政権時代に策定された “Foreign Aid Transparency and Accountability Act of 2016” に基づくものである。こうした方針を策定することで、政権や幹部の交代があったとしても、一定の評価基準を担保できるのである。

の高い人材を十分に備え、省庁内で行われるあらゆる評価活動の支援を行うこと、
(3) 省庁内の評価活動に優先順位付けを行うこと、を挙げることができる。

報告書は全省庁が首席評価官を配置することを勧告している。しかし、54 パーセントの省庁が統計や経済、公共政策等の専門人材の採用に苦労しているのが現状であり、特に小規模省庁ほど人材の確保が難しい¹⁹。そこで、日本の人事院に相当する **Office of Personnel Management** に専門人材の採用・育成戦略を作成させるとともに、他省庁やシンクタンク・大学など外部機関とのパートナーシップによる能力の補完も勧告されている²⁰。

先ほど、首席評価官の主たる機能の一つに評価活動の優先順位付けがあると紹介したが、現実には、エビデンスを中期的かつ戦略的に創造・活用する計画は不在であることが多い。そこで、報告書の次なる提案は、全省庁にラーニングアジェンダと呼ばれる評価計画を作成させることである。ラーニングアジェンダは、①事業を改善するために最も重要な問いの洗い出し、②洗い出された問いの優先順位付け、③問いに回答するために最も適切かつ頑健な評価手法の選択、④選択した手法による評価の実施、⑤評価結果を踏まえた事業の改善と評価結果の公表、という流れで作成・実践される。このラーニングアジェンダによって、省庁内の **EBPM** 関連部局だけでなく、省庁外部の利害関係者（例：議員、研究機関等）とも中期的な評価の優先順位等を共有でき、円滑な連携が可能となる。中期的な展望が重要な一方で、刻々と蓄積が進むエビデンスに応じる柔軟性も重要である。そこで、例えば労働省のラーニングアジェンダは5年先までを見据えた中期計画であるが、年一度の頻度でアップデートすることが義務付けられている。

ここで、報告書がラーニングアジェンダとともに紹介している2つのポイントを紹介したい。一つ目は、ラーニングアジェンダが対象とするエビデンスは、事業課題の適切な把握から、執行状況、事業業績、事業効果に至るまで、幅広いということである（コラム1を参照）。二つ目のポイントは、「事業の企画・立案段階から評価部局を巻き込む」ということである。こうすることで、評価が頑健性のある手法で適切に行われ、政策担当者や利害関係者が真に必要としている知見が高い精度で得られるようになる。しかし、現実には、企画・立案段階から評価部局を巻き込

¹⁹ CEP 報告書 P91。

²⁰ **General Service Administration** の中にある **Office of Evaluation Sciences (OES)** は、省庁に評価の専門家を紹介する仕組みを設けた。この仕組みを活用することで、評価能力に課題のある省庁であっても、行政記録情報を有効活用することで、多額の予算をかけることなく事業や執行面の改善に成功している（OMB(2018)）。

むには課題も多い。具体的な課題としては、評価部局の能力や専門性が欠けていること、事業部門が評価結果の使われ方を警戒する傾向にあること、質の高いデータへのアクセスが制限されていることなどを挙げることができる²¹。

首席評価官を中心とした EBPM 関連の取組みを進めるには、十分な予算を確保するだけでなく、時に複数年にわたる評価活動への柔軟な予算対応も必要になる。そこで、報告書では、評価活動向けに予算を確保する方策として、首席評価官のところに予算を一定程度留保(*set-aside*)することや、省庁内の全部局が利用できる EBPM 基金を設置することなどが勧告されている。

この他、連邦政府で EBPM をリードする OMB において、規制や情報公開、オープンデータ、業績測定とマネジメント、政府調達、予算配分等を担当する部局²²が分かれていることが、各省庁における EBPM 担当部局の分立と連携不足の背景にある。そこで、報告書においては、EBPM の取組みを円滑に推進するために、OMB の組織再編を行うことも勧告されている。

また、政府調達やデータ収集に関する手続きも、EBPM の特性に対応しきれていない。EBPM は複数年にわたって行われる上に、評価の進捗に応じた柔軟な調達が必要になることも多い。そのため、EBPM を推進する上では、こうした特性に合わせた政府調達の手法を適用する必要があるが、単年度主義の固定的な契約しか経験のない省庁は抵抗感を抱きがちである。実際には、R&D のような不確実性を伴う事業に合わせた政府調達の手法や、そのための専門人材が存在しており、こうした手法・人材を EBPM の運用上も活用すれば済む話であるが、ルーティンワークのなかでそこまでの身動きが取れない事態は容易に想像できる。EBPM に適した調達手法の周知徹底と人材育成だけが課題なのである。また、連邦政府機関が 10 人以上の個人に関してデータを収集する場合、“Paperwork Reduction Act”の規定により OMB

²¹ 報告書では、ヒアリング結果等を踏まえ、「企画・立案段階から含むべきポイント」として、以下の点を紹介している：①戦略目標、ロジック、アウトプット、アウトカムを明確にする、②政策や規制のライフサイクル段階に応じた分析手法を採用する、③エビデンスをつくるインセンティブを与える、④評価を行う法律上の権限や柔軟性を付与する（革新的手法や頑健性の高い評価に対してインセンティブ付けをする権限を含む）、⑤必要なデータとその取得方法を明確にする。

²² オバマ政権の EBPM 関連の取組みの中心に立ったのは Economic Policy Division 内に設立された EBPM チームであり、特に Office of Information and Regulatory Affairs(OIRA)（情報・統計・プライバシー・規制担当）や Resource Management Office（予算編成担当）と連携した。GPRA に基づく業績測定・マネジメントを担当する Chief Performance Offices との連携はほぼなかったようである（Stack（2018））。このほか、IT 政策全般を担当する Chief Information Office、政府調達を担当する Office of Federal Procurement Policy などとも EBPM の取組みに関係する。

の承認が必要となるが、EBPM 関連の情報収集はほぼ必ず 10 人を超えるうえに、OMB の承認には時間が掛かるのが常である。これがタイムリーな情報収集を阻んでいる。そこで、大統領や議会にエビデンス構築がスムーズに行えるようにするための一連の手続き改正を CEP の最終報告書は勧告している。

5. 労働省の事例：「落ちこぼれ」から「優等生」へ

前項「④エビデンス創出に向けた制度・機構の能力の強化」において紹介した CEP 勧告は、理想論やあるべき論から生まれたものではなく、オバマ政権に入ってから組織を挙げて EBPM 関連の能力強化に取り組んだ労働省の取り組みをモデルにしたものである。モデルとなった労働省の実例を学ぶことで CEP 勧告を一段深く理解できるのみならず、オバマ政権成立時は「落ちこぼれ」だった労働省が「優等生」に化けた過程は日本にも含意があると思われる。そこで、労働省の能力強化面の取り組みを簡単に紹介する。

労働省は、かつては充実した調査予算とスタッフを抱え、統計や調査を政策決定に生かすエビデンス重視の文化を持っていたが、レーガン政権時代の大幅な予算削減を受け、調査部門の予算も専門人材も激減した。その結果、オバマ政権が成立した時点では、エビデンスの蓄積も活用も遅れが目立つ EBPM の落ちこぼれ省庁の一つとなっていた。

オバマ政権初代の労働省副長官（後に臨時長官）に着任したセス・ハリスは、法学者でありながら労働省での実務経験を有していた。労働省のような大組織のマネジメントの経験はなかったが、就任早々マネジメント改革に乗り出す。

それまでも、GPRA の要請に従い、労働省は戦略目標と達成指標を設定し、その業績測定は OMB のみならず議会にも報告していた。しかし、職員は業績測定を「手間ばかりかかる無駄な作業」と見なすなど士気は低く、議会でも報告に議員が一人も現れないほど形骸化していた。そこで、ハリスは、2010 年に成立した GPRA 改正法で設置された業績測定・業績マネジメントの責任者に就任し、全政策部局にオペレーション計画と背伸び気味の目標指標を策定するよう義務付けた。また、毎四半期の業績測定会合では、ハリス自ら目標の達成状況を確認し、目標が甘ければより高い目標を設定して、進捗の芳しくない事業には徹底的な改善を求めた（Harris(2015)）。

また、ハリスは、副長官の直下に、労働省の評価関連業務を統括する首席評価室を設置し、首席評価官には、著名な経済学者等を充てた（初代はプリンストン大学のプログラム評価の権威ジーン・グロスマン、二代目はアーバンインスティテュートの労働経済学者デミトラ・ナイチンゲール、3代目は首席評価室創設メンバーかつプログラム評価の専門家モリー・アーヴィン）。

首席評価室には、15人の専任スタッフ、2人の庶務、数人の非常勤が配置されている（2017年時点）。専任スタッフの多くは、プログラム評価や労働政策の専門家である。また、資金面では、労働省の裁量予算の0.75%を上限に留保（set-aside）することが認められており、首席評価室はその留保予算を各政策部局の評価を優先順位付けして配分する権限を持つ²³。この留保予算以外にも、政策部局が持つ評価・調査予算があり、首席評価室は政策部局独自の評価・調査活動とも緊密に連携している。その上、首席評価室は、労働省が行う評価活動が一定の水準に保たれるよう、Rigor（頑健性）、Relevance（関連性）、Independence（独立性）、Transparency（透明性）、Ethics（倫理性）を柱とする評価方針も策定している²⁴。

首席評価室は、労働省のラーニングアジェンダ策定でも中心的役割を果たしている。労働省の全政策部局は、5年間のラーニングアジェンダを作成し、毎年度見直すことが義務付けられている。その中には、優先順位の高い評価や調査が位置づけられており、その手法はインパクト評価から業績測定、他の分析手法に至るまで多岐にわたる。この策定プロセスでは、首席評価室をはじめとする評価関連部局や政策部局のみならず、議会や外部機関等の意見も取り入れられる。また、毎年度ラーニングアジェンダを見直す中で労働省内の戦略や優先順位、特定の評価にかかる進捗等を改めて整理し、毎年度の評価計画も作成するのであるが、ここでも利害関係者等のインプットを受け付ける。この策定プロセスこそが、評価関連部局と利害関係者との連携で大きな役割を果たしている（図表5）。

また、こうした評価活動によって得られたエビデンスを公表するために、首席評価室はクリアリングハウス（Clearinghouse for Labor Evaluation and Research（通称

²³ 留保（set-aside）予算の充当先については、事前に議会に通告したうえで、毎年度定める評価計画（“Evaluation Plan and Plan for Use of Set Aside”（後述））にも記載される。

²⁴ 労働省の評価に関する基本原則のポイントは以下の通り。

Rigor（頑健性）：可能な限り最も頑健で適切な手法を活用

Independence（独立性）：評価の設計や結果公表について外部からの影響を受けない

Transparency（透明性）：評価結果やデータファイルの一般への公表

Ethics（倫理性）：プライバシーや倫理基準の順守、法や基準の順守

Relevance（関係性）：他の施策や利害関係者との関係

CLEAR)) も立ち上げた。評価結果を結果に関わらず徹底的に公表することで、透明性を高めるだけでなく、労働省内外でのエビデンスの活用を促している。例えば、労働省の補助金を受け取る場合、既存のエビデンスの活用や頑健な評価による新たなエビデンスの創出が重要な採択基準とされている。こうした採択基準はクリアリングハウスと紐づけられていることが多いため、補助金の申請者と審査側の両者が既存のエビデンスを必ず参照するのである。

行政記録情報を含むデータや統計の活用でも首席評価室は重要な役割を果たしており、行政記録情報を有効活用する仕組みづくりや必要な人材育成に尽力している。首席評価室の中に **Data Analytics Unit** を立ち上げ、データ活用の技術支援や人材育成のほか、評価のために必要なデータを交換するプラットフォーム (**Data Exchange and Analysis Platform**) も立ち上げた (**Result for America (2017)**) 。

オバマ政権ではエビデンス創出・活用のために革新的な手法が積極的に導入されたが、この動きを労働省で主導したのも首席評価室である。「6. エビデンスの創出・活用の事例紹介」で紹介する **Tiered Grant** や **Pay for Success**、行動経済学がオバマ政権で特に力を入れられた革新的手法であるが、これらはすべて首席評価室が主導する形で導入された。

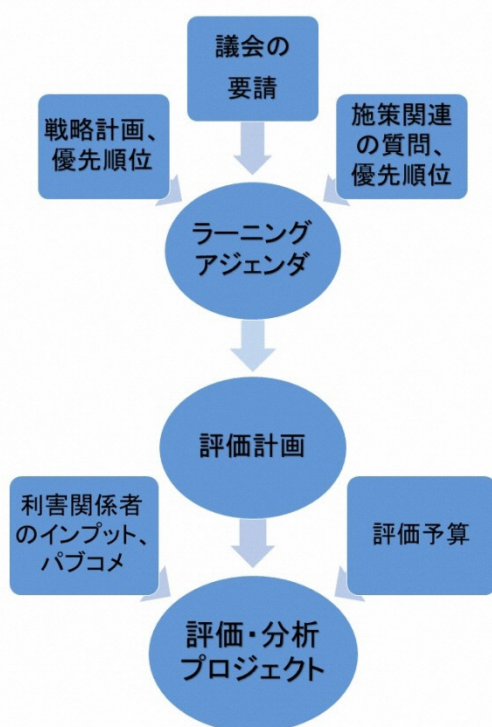
このように、首席評価室は労働省のあらゆる評価活動に関与することで、エビデンス創出や活用の中心的役割を果たす。それにとどまらず、副長官が主催する四半期毎の業績測定会合にも出席し、エビデンス面から副長官に助言するほか、労働省の長期戦略策定や予算編成等の重要な意思決定にも深く関与している。

なお、一般的に、政策部局は、評価にかかる負担や、評価結果が予算カットなどの不利益に結びつくこと等を恐れる。そこで、労働省の首席評価室は、政策部局がサービスを改善するためのカスタマーセンターとして親身にエビデンスの活用や評価の技術支援などを行うとともに、そこで活用する評価手法も政策部局の能力や経験に応じて現実的な手法を採用している²⁵。このように政策部局に寄り添い、強固で生産的な関係を構築したことが、首席評価室に労働省の中で確固とした地位与えただけでなく、労働省を連邦政府における **EBPM** のフロントランナーに導いたのである。

²⁵ 保健福祉省 Indian Health Service, “Strengthening a Learning Culture at the Department of Labor” (2015)

(<https://www.ihs.gov/dper/evaluation/evaluationresources/primer/>)

図表 5：ラーニングアジェンダの策定プロセスと評価計画（基本原則抜粋）



出所：Nightingale（2017）

FY2017 Evaluation Plan and Plan for Use of Set Aside

（基本原則抜粋）

※図表 5 の「評価計画」

1. 主要な施策のアウトプットやアウトカムの評価を優先すること。ここでの優先順位は、労働省全体の優先順位や各部局のラーニングアジェンダ、議会の要請と一致すること。
2. 可能な限り最も頑健な手法（多くの場合 RCT）を用いること。ただし、施策やプロジェクトが目指すゴール、施策のライフサイクル上の段階、施策の置かれた状況や文脈、データの利用可能性、担当部署の評価能力については勘案することとする。
3. データやエビデンス、評価結果が最大限利用されるように努めること。その際には、頑健な評価デザイン・手法を利用する知識・能力面の強化や質の高いデータの創出や活用が労働省全体で促進されるように努めること。

6. エビデンスの創出・活用の事例紹介

ここまでは、施策分野に関係なく一般論として、行政記録情報の活用促進や行政の能力強化によるエビデンスの一層の創出と活用について説明してきた。だが、現実にはすべての政策分野に共通する万能薬は存在せず、政策分野の特性やエビデンスの蓄積などを踏まえて適切な戦略を採用する必要がある。そこで、ここでは、エビデンスの創出・活用に当たって異なる戦略を採用してきた 3 つの事例を紹介し、適切な戦略の選択について含意を得たい。また、オバマ政権が採用した革新的な EBPM 手法の中から、それぞれの施策分野で採用されたものをコラムで取り上げて紹介する。

（１）適切な戦略を採用するにあたっての視点

万能薬が存在しないならば、最適な戦略はどのようにして決められるのだろうか。
OMB(2016)には考慮すべき視点として以下の３つが挙げられている。

- ① 州・地方政府の裁量の大きさ
- ② 事業範囲の広さ（他の施策との重なり、他の資金源の有無）
- ③ エビデンスの蓄積状況（可能性）

以下、それぞれの視点について簡単に説明する。

① 州・地方政府の裁量の大きさ

連邦政府が 100%の権限を持つ場合には、連邦政府が直接エビデンスを創出・活用することが可能である。一方で、州・地方政府に 100%の権限がある場合には、エビデンス創出と施策執行の主役は州・地方政府であり、連邦政府はあくまでサポートに回ることになる。

多くの施策はこの中間に位置するが、その中でも連邦政府の権限が比較的大きい場合、州・地方政府は連邦政府の指示に従って執行するので、連邦政府がエビデンスを盛り込むことでエビデンスは施策の現場まで行き届くはずである。イメージとしては、エビデンスに基づく詳細なカリキュラムやガイドラインを作成し、それに従った指導方法を全国の小中学校に義務付けることで、全国のどの小中学校にいても同様の教育内容を享受できるようにすることである。ただし、画一的に施策を展開するばかりでは、革新的な施策は生まれず、新たなエビデンスの蓄積も進みにくい。そこで、施策の革新とエビデンスの創出を求める場合には、一定の裁量を州・地方政府に移し、その条件として頑健な評価を義務付けることが考えられる（頑健な評価の実施を条件に一定の裁量を付与することを **Waiver** や **Demonstration Authority** というが、その典型は 1996 年の社会保障改革法までの社会保障分野において、RCT が広く用いられた事例（RCT の黄金期）である（２．米国 EBPM の歴史を参照））。

一方、州・地方政府の権限が大きい場合、連邦政府は基本方針やガイドラインを定める程度のことはできるが、州・地方政府にその活用を義務付けるのは難しい。こうした場合には、連邦政府はガイドラインに沿った施策の設計や執行、評価ができるよう州・地方政府に技術支援を行うほか、行政記録情報の共有・活用に向けた連邦政府と州政府の連携体制を構築するなど、ファシリテーターやサポート役に徹することとなる。

権限	連邦政府に権限 ←──	
----	---	--

② 事業範囲の広さ（他の施策との重なり、他の資金源の有無）

当該施策分野が狭く、施策分野の予算源も限定されている場合には、他の施策分野や予算に影響される可能性が低い。そのため、当該施策の担当省庁は最善と考えるエビデンスを施策に反映することが容易である。

他方で、様々な施策分野が重なり、予算源も複数ある場合には、アウトカム達成のための手段も財源も様々な選択肢が考えられるので、他の施策分野や予算源の影響を考える必要がある。その際に鍵となるのは柔軟性である。例えば、特定のアウトカムを目指す施策が複数領域にまたがる場合には、複数施策分野の補助金を自由に組み合わせて柔軟に使えるようにする一方、頑健な評価を条件づけることが考えられる。

事業領域	狭い ←──	
------	--	--

③ エビデンスの蓄積状況（可能性）

既存のエビデンスの蓄積が厚い場合には、既存のエビデンスを施策設計や補助金配分の基準に生かすことが可能である。重要なことは、エビデンスの蓄積がない場合にも、十分に吟味されたロジックモデルが用意されていることで補助金の支給対象として認めるなど、エビデンス創出・蓄積に向けた第一歩を踏み出させるような対応である。

また、エビデンスを創出する分析の手法についても、ランダム化する余地があるか、変化量が大きいか、サンプルサイズを十分大きくできるかなど、それぞれの施策分野の特性に応じて適切なものを選ぶ必要がある。

エビデンスの蓄積	厚い	←————→	薄い
連邦政府の アプローチ	RCTや頑健な疑似実験等 高度なエビデンスを要求		能力等に応じた評価手法を採用 ロジックモデルの吟味

それでは、これまでに紹介した 3 つの視点を踏まえて、訪問型育児支援、就労支援、連邦奨学金への申請の 3 つの事例を紹介しよう。

(2) Home Visiting（訪問型育児支援）

権限	連邦政府が強い
事業領域	狭い
エビデンス	厚い蓄積
アプローチ	2 階層の Tiered Grant（上位層は 8 つのエビデンスに基づく事業のみ） 評価は原則 RCT

Home Visiting とは、妊婦段階から子どもの幼少期までの健全な成長を支援するため、看護師等の専門家が家庭を訪問し、妊婦の健康指導から子育て相談までを行うものである。

本施策を先ほどの 3 つの視点到照してみると、連邦政府の裁量が大きく、事業領域で他の事業との重複もそれほどなく、またエビデンスも充実している。そこで、ブッシュ政権の後半以降、連邦政府（保健福祉省）が主導する形でエビデンスの創出と活用を行ってきた。

Home Visiting は、ポジティブな幼少期の経験を蓄積させるための戦略の 1 つで、子どもの就学準備や栄養失調防止、家庭の経済的充足などに効果を示す数多くのエビデンスに裏打ちされたものである。エビデンスの蓄積のためには良質なデータベースが必要であり、行政記録情報やサーベイデータの活用が重要な役割を果たしてきた。

1997 年に 23 の連邦省庁で“Federal Interagency Form on Child and Family Statistics”を設立し、それ以降“America's Children: Key National Indicators of Well-being”という年次報告が毎年度公表されている。これは、22 もの行政記録情報やサーベイで計測

される子どもの心身の健康（ウェルビーイング）について、その現状と変化を広く一般に知らしめるものである。年次報告の実施は、政府や研究者だけでなく市民を巻き込んだ議論を促し、子どもや家庭に関するデータの蓄積や活用を向上させることも目的としている。こうしたデータを活用して、社会科学分野において幼少期のウェルビーイングと将来の各種アウトカムの相関関係が整理されていった。幼少期の発育に影響を及ぼす要因は実に多く、それら要因の相互の関係性は極めて複雑であるが、それらを丁寧に整理していくことで、それぞれの要因が子どもたちの将来に及ぼす経路の理解が前進した。こうして、相関関係から因果関係に迫るための、実に骨の折れる研究が進められたのである。こうしたエビデンスを踏まえ、貧困や虐待、ネグレクトなどの幼少期のトラウマを防止するとともに、早期教育やポジティブな親と子どもの関係を構築することが政策的にも重視され、その中でも **Home Visiting** が有効と認められたのである。

連邦政府が **Home Visiting** を展開する手段として採用したのは、**Maternal, Infant, and Early Childhood Home Visiting (MIECHV)** と呼ばれる **Tiered Grant**（階層付き補助金）の一つである。**MIECHV** を導入するにあたっては、保健福祉省が **Home Visiting** に関する約 8 千の論文について系統的レビューを行い、250 の異なる **Home Visiting** モデルの中から 8 つを効果が認められるものと認定した。そのうえで、補助金の 75% 以上はこの 8 つのいずれかに充当することを義務付け、残り 25% の範囲で 8 モデル以外の地域ニーズに合った試みをすることを認めたのである。ただし、25% 分についても **RCT** を原則とする頑健な評価が義務付けられている。また、州政府は、標準化された業績指標を四半期ごとに報告することも義務付けられた。こうした指標で各州の進捗や業績を確認するだけでなく、長期フォローし続けることで長期的なアウトカムの検証にも活用することが予定されている。漫然と行政記録情報を収集・蓄積するのではなく、その有効活用を見据えているという意味で、この取組みはまさに行政記録情報の有効活用と言えるだろう。

コラム 2 : 階層付き補助金 (Tiered Grant)

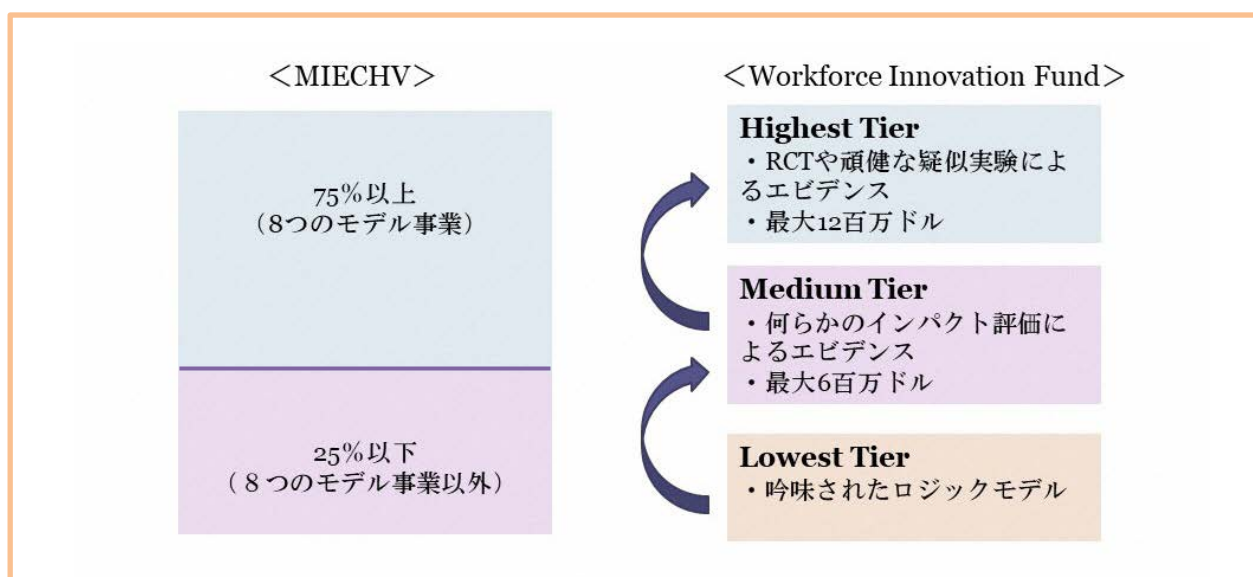
階層付き補助金 (Tiered Grant) とは、エビデンスの頑健さのレベルごとに Tier (階層) を設け、そのレベルに応じた補助金額を支給するものである。より頑健性の高いエビデンスを創出する提案に高額な補助金を配分することで、事業モデルの革新を生むことが期待されている。オバマ政権で OMB が主導して生み出した手法で、有名なものは 6 つ²⁶あるが、それぞれの施策分野のエビデンスの蓄積状況に応じて、Tier の設定の仕方や求めるエビデンスのレベルは異なっている。

例えば、本稿で紹介した Home Visiting は 2 階層で、RCT を中心とするエビデンスに裏打ちされた 8 つのモデルだけが上位階層に認定され、補助金額の 75% 以上を上位階層に充当することが義務付けられている。Home Visiting は、競争的補助金だけでなく、州政府などの人口などに応じて機械的に配分される補助金 (ブロッ

クグラント) も含んでいる。エビデンスの条件付けは競争的補助金で行うことが一般的だが、エビデンスの蓄積が厚く他地域・分野への応用段階にあるものは、ブロックグラントを活用して全州に適用するほうが効率的にエビデンスを拡散できるのである (Haskins et al. (2014))。

一方、労働省の Workforce Innovation Fund (WIF) も Tiered Grant を採用しているが、様相は大きく異なる。Home Visiting と比較して RCT によるエビデンスの蓄積が厚くないこともあり、3 階層のうち最も高い階層であっても RCT を必須要件とせず、疑似実験を用いて創出されたエビデンスも許容している。また、一番下の階層は、十分に吟味されたロジックモデルだけでも対象となるが、その効果検証はできるだけ RCT で行うことが期待されている。労働省内での RCT によるエビデンスは厚くなく、エビデンスを基準に競争させた経験もほぼなかったことから、当初は議会どころか労働省内部からも不安や抵抗が示されたが、ロジックモデルだけでも許容する階層を設けることで、こうした不安や抵抗を乗り越えることができた。何よりも、エビデンスの蓄積が厚くない分野でも Tiered Grant が採用できると実証した WIF の意義は大きく、多くの省庁の競争的補助金にエビデンスの条件付けが行われるようになった。

²⁶ 6 つとは①Home Visiting, ②Teen Pregnancy Prevention, ③Investing in Innovation (i3), ④Social Innovation Fund (SIF), ⑤Workforce Innovation Fund (WIF), ⑥Trade Adjustment Assistance Community College and Career Training (TAACCCT)である。2013 年以降の歳出削減の中でなくなったものもあるが、教育省の i3 が改称した Education Innovation and Research (EIR) program (1 億ドル (2017 年度))、保健福祉省の Home Visiting (4 億ドル (2017 年度))、保健福祉省の Teen Pregnancy Prevention Program (1.01 億ドル (2017 年度)) の 3 つは現存している。



(3) Workforce Innovation and Opportunity Act (WIOA)

権限	州・地方が均衡
事業領域	広い（教育省等複数省庁の事業や予算が関与）
エビデンス	比較的厚い蓄積
アプローチ	WIOA の一定割合は義務的なコア事業に充当 州政府の裁量予算では、他省庁の事業や PFS 等の手法を導入可能 標準化された指標でモニタリング、各種評価やデータ提供への協力義務

次に就労支援施策について紹介したい。（１）の３つの視点から就労支援策を眺めると、連邦政府と州政府の権限が均衡しており、他の施策領域と重なる部分が多く、関連予算も労働省のみならず複数省庁が拠出している。そこで、連邦政府は、コア事業と呼ばれる重要事業は州政府に義務付ける一方、州・地方政府に一定の留保予算と裁量も与えてきた。また、就労支援分野は社会保障や教育と比較すると RCT によるエビデンスの蓄積は遅れていたが、オバマ政権下で急速にキャッチアップし始めた。エビデンスの急速な蓄積を受けて、2014 年に 15 年ぶりの大幅な制度改正が行われ、“Workforce Innovation and Opportunity Act (WIOA)” が成立した。

それでは統計や行政記録情報の整備状況から確認していこう。労働市場関係の統計整備は歴史的に労働統計局が中心となって進めてきたが、失業保険は州政府が運用しているため、就業状況や賃金に関するデータは州政府が収集・管理している。

州ごとにばらばらの管理では分析に利用することができないので、センサス局が中心となって連邦政府と州政府の保有するデータを結合する仕組みが整えられた。その一つが **Longitudinal Employer-Household Dynamics (LEHD)** であり、連邦政府と州政府の雇用者・被用者に関するデータと個別施策のデータを結合し、連邦・州・地方政府で共有している。もう一つが **Local Employment Dynamics Partnership** であり、州政府が失業保険の所得データと四半期ごとの雇用・賃金データをセンサス局に共有している。

こうしたデータベースを活用して、様々な施策とそれが就労に及ぼす影響のエビデンスが蓄積されてきた。例えば、特定の業種に必要なスキルに応じた技能訓練が一般的な技能訓練より有効であること、技能訓練を提供することによる失業保険給付の抑制効果、**OJT** の有効性など、エビデンスは多岐にわたる。

こうしたエビデンスの蓄積の上に成立したのが **WIOA** である。本法律に基づき、州政府はそれぞれのニーズや課題を分析したうえで、4 年間の戦略を作成する。この戦略の中には、**WIOA** がコア事業に位置づけるものを一定程度導入する必要があるが、州政府の裁量部分では労働省のみならず教育省や保健福祉省等の事業も取り入れることができる。また、州政府に留保される予算もあり、**Pay for Success** 等の革新的な取組みにも柔軟に活用することができる（コラム 3 を参照）。

コア事業の一つが **Reemployment Services and Eligibility Assessment (RESEA)** である。これは、失業保険受給者に対する集中的な就労支援を提供するもので、失業保険給付抑制効果のエビデンスが示されている。そこで、州政府は、失業給付期間を満了する可能性のある受給者の最低半数には本事業を提供することが義務付けられている。

他方で従来以上に州政府に裁量が与えられた分野もある。**Adult Program** と **Dislocated Workers Program** の 2 つは、施策の対象が異なるだけであり、就業支援やスキルアセスメント、就職情報の提供をはじめとする就労支援をするという点では同様である。これらの施策については複数の州で効果検証が行われたが、各州の産業構造などにより一方が有効で他方がそうでないなど、結果に一貫性がなかった（Heinrich et al (2008), Heinrich et al (2014)）。そこで、従来は両方がコア事業であったが、各州の実情に応じて両事業を自由に組み換えできることとした。

WIOA には、行政記録情報の活用やエビデンス創出の仕組みも戦略的に盛り込まれている。**WIOA** のコア事業では、標準化された業績指標を用いて四半期毎に業績測定することが義務付けられており、業績指標ごとに各州の実情を反映した **KPI** も

設定されている。それだけでなく、WIOA は業績測定に用いられた行政記録情報を連邦政府と共有すること、連邦政府が実施する全国的なプログラム評価に州政府が追加的なデータ提供を行うことなど様々な点で協力する必要がある。また、コア事業のみならず、裁量を認められた事業についてもできるだけ頑健な手法で評価する必要がある。

コラム 3 : Pay for Success

Pay for Success (PFS) とは、社会的課題（例：前科者の再就職、ホームレス問題）の解決に民間事業者のノウハウや資金を活用し、成功を条件にプレミアムを上乗せして報酬を支払うスキームである。報酬支払の条件となる効果へのコミットや効果検証に頑健なインパクト評価を必要とするという点で、EBPM と密接な関係を持つ。また、PFS における成功は、施策の効果を高めることだけに止まらず、政府の財政負担抑制にも繋がる。このように、成果にコミットするだけでなく、財政負担の抑制効果もあることから、一部の先進自治体を中心に米国では急速に注目が集まり、23 の PFS プロジェクトが進行中であるほか、70 件ほどが実施に向けた準備の段階にある（2018 年時点）。

労働省は首席評価官が主導することで、早くからニューヨーク州やマサチューセッツ州と連携した PFS のパイロット事業を推進してきた。その上で、WIOA（就労支援）の中に PFS に利用可能な留保予算を設定したことで、幅広い州で PFS が検討されるきっかけを作った。これまで WIOA を含めて 150 億ドルが PFS に振り向

けられてきたほか、最近では MIECHV（訪問型育児支援）でも 4 億ドルを PFS に振り向ける制度改正が行われた。また、2018 年 2 月には、超党派議員が支持する“Social Impact Partnerships to Pay for Results Act (SIPRA)” が成立した。この法律によって、財務省に約 1 億ドルの PFS 基金が設置され、子どもや妊婦の健康、ホームレス対策、再犯防止、若年失業問題対策等をテーマとする連邦・州・地方政府の PFS に活用されることとなっている。SIPRA は頑健なプログラム評価とその結果の公表を強く要請しており、ここでのエビデンスは米国の社会・公衆衛生上の課題解決に広く生かされることが期待されている（Young (2018)）。

こうした注目や制度・予算の充実の傍ら、利害関係者が多くスキームが複雑であることや、民間事業者のリスク負担の大きさが普及の妨げになっている。一般的な PFS では、事業費の全体を民間のサービス業者が負担しつつ、得られたリターンもすべてサービス業者が得る仕組みとなっているが、そもそも事業費の全体を最初に負担することが難しく、一般の

投資家から資金を募る必要が出てくる。
投資家を募って PFS を行った場合、ありうる帰結に基づいて契約が複雑化せざるを得ず、PFS それ自体の魅力が減じられてしまう。

そこで、投資家を募らない PFS も最近では検討されている²⁷。これは Third Sector Capital Partners という NPO がサンタバーバラ市と検討しているもので、PFS プロジェクトの全事業費の 10%だけを成功と紐づけ、それ以外はサンタバーバラ市が拠出する。全体事業費の 10%程度ならば民間のサービス提供者が自己資金で賄うことできるので、投資家からの資金を必要としないスキームとなる。こうした簡素化によって契約締結までの時間やコストは大幅に低下するため、サンタバーバラ市としては、成功へのコミットや財政負担抑制という PFS 本来の目的を果たすことができる。投資家以外にとってはまさにウィンウィンな取組みなのである（Overholser（2018））。

²⁷ 通常 PFS と Social Impact Bond (SIB) は同義で用いられるが、債券を発行しない PFS は SIB ではない。つまり、PFS は成果と政府の支払いを結びつける契約スキームを指し、SIB は PFS の要素を持つ資金調達手法を指す（PFS の要素を持たない場合もある）。

（４）連邦政府の学生奨学金への申請

権限	連邦政府 100%
事業領域	狭い
エビデンス	比較的厚い蓄積
アプローチ	行動経済学の活用。原則 RCT で評価。

最後に教育分野から一件紹介しよう。一般に高等教育分野においては、連邦政府の裁量がそれほど大きくなく、他の施策分野も大きく影響する。しかし、ここで紹介する **Federal Application for Federal Student Aid (FAFSA: 連邦政府による学生奨学金)** への申請は、連邦政府が直接提供するサービスなので連邦政府に 100%の権限があり、奨学金という狭い領域なので他施策との重複も少ない。そのため、MIECHV（訪問型育児支援）のように連邦政府が主導してサービスにエビデンスを反映することができる。また、エビデンスの蓄積についても、高等教育一般にエビデンスの蓄積が厚いのに加えて、FAFSA が採用した行動経済学についてもエビデンスの蓄積が進んでいる。

高等教育の効果に関するエビデンスについてはここで改めて紹介しないが、FAFSA についても、複雑な申請手続きが低所得学生の大学進学への妨げや遅れを招いているとのエビデンスが示されている（Bettinger et al. (2012)）。また、FAFSA とは直接関係ないが、行動経済学の知見を活かして各種行政手続きを簡素化する有効性についても数々のエビデンスが生み出されてきた。こうしたエビデンスの蓄積を踏まえ、FAFSA においても、申請する学生に関係ない質問のスキップや納税情報の自動入力等の簡素化を行うことによって、申請時間を 3 分の 1 の 20 分に短縮した。こうした簡素化と申請支援を行った結果、何らかの政府補助の対象世帯の子どもは約 40%ポイント、政府補助未受給世帯で大学進学実績のない子どもは約 3 倍、同じく未受給世帯で進学実績のある若者は約 20%ポイント高い FAFSA への申請が実証された²⁸（Bettinger et al. (2012)）。

²⁸ 簡素化だけで申請支援を行わないグループの FAFSA 申請率には統計的に有意な違いは見られなかった。

コラム 4：行動経済学

行動経済学は、シカゴ大学の行動経済学者リチャード・セイラーが 2017 年にノーベル経済学賞を受賞したことで再び大きな注目を集めている。セイラーの功績は、行動経済学を経済学の学問分野として確立しただけでなく、政府における実践的な活用の道を切り開いたことにある。行動経済学の実践におけるマイルストーンとしては、退職貯蓄プランのデフォルト加入²⁹によって加入率が劇的に向上した事例（Brigitte et al. (2001)）やデフォルト加入後に徐々に拠出率を上げる確定拠出年金改革法での成功事例（Thaler et al. (2004)）などが挙げられる。また、2008 年にはセイラーとキャス・サンスティンの共著“Nudge”（日本語版『実践 行動経済学』）も出版され、行動経済学の一般的な認知度も一気に高まった。その後、米国では、サンスティンが OMB で情報・規制関連施策を担当する Office of Information and Regulatory Affairs（OIRA）の代表に就任し、行動経済学の知見を活かして規が成立し、様々な政策分野で行動経済学制の抜本的見直しなどに腕を振るった。また、英国では、キャメロン政権下の 2010 年に Behavioural Insights Team（BIT）の活用と原則 RCT を活用した効果検証を行い、大成功を収めた。BIT 設立にはセイラーが深く関係している。英国 BIT

の成功がモデルとなり、2015 年にはホワイトハウス内にナッジユニット Social and Behavioral Sciences Team（SBST）が設立され、同年の大統領令“Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People”により、連邦政府内における行動経済学の活用が勧告された。SBST の設置や大統領令を受け、国防省における年金加入促進策など、数多くの省庁と SBST が連携したモデル事業が行われ、多くの成果をあげてきた（SBST (2015), SBST (2016)）。SBST も BIT 同様に、①エビデンス活用、②原則 RCT による頑健なエビデンス創出、③徹底した透明性と例外ない公表を基本理念としている。

トランプ政権に入り、SBST のホームページは“will no longer be updated”の状態が続いており、オバマ政権下で登用されたメンバーの多くも SBST を離れてしまった。大統領や政権幹部の行動経済学への関心が弱まった点是否めないが、SBST の代表を務めたマヤ・シャンカーは、行動経済学の政策への応用は今後も拡大していくと先行きを楽観している（Congdon and Shankar (2018)）。現に、2015 年の大統領令は現在も有効であり、SBST と一緒に行動経済学の適用を進めてきた政府サービス庁の行動経済学チームは健在し、各省庁と連携しながら行動経済学の知見を活かした政府サービスの改善に努めている。また、連邦政府のみならず、地方政府や大学、シンクタンク、NPO など

²⁹ 加入の意向を尋ねる際に、初期状態として「加入する」を選択した状態で質問を提示すること。

EBPM に関心を持つ人々の間でネットワークを広げており、行動経済学の施策への反映は地平を拡大し続けている。

7. 日本への含意

CEP の最終報告書と米国の EBPM の取組みを紹介してきたが、最後にここまでの内容が日本の EBPM 推進に持つ含意を検討しよう。

(ア)「データへの安全なアクセスの構築方法」に関して

CEP は行政記録情報の利用体制を議論したが、このテーマは現時点の日本にはやや気が早い内容だろう。日本でも公的統計の二次利用が促進されているが、まだ公的統計の範囲内で利活用を促進することが主眼であり、行政記録情報まで踏み込んだ検討が中心になる段階にはない。

ただ、同じ分散型統計機構（コラム 5 を参照）³⁰を採用する国として、米国における NSDS の設置は参考になる。NSDS は、各省庁・地方政府が分散して保有・管理する行政記録情報を統合する枠組みであり、これは「統合された行政記録情報」を一元的に作成・提供するワンストップサービスと解釈できる。ワンストップのサービスは集中型統計機構の強みとされるが、NSDS をユーザーと各統計部局の間に立たせることで米国はこの強みを得ることになるだろう³¹。

更に興味深いのは、行政記録情報の管理・保管を各省庁や地方政府に任せる従来の運用とすることで、一元的な管理が内包するリスクを緩和できることである。これは分散型統計機構ならではの強みであるが、NSDS の設置はこの強みを生かすこ

³⁰ 分散型統計機構の対極にある類型として、集中型統計機構がある。集中型統計機構の場合には、中央統計局が独立して存在し、原則として公的統計の企画・実施・公表は中央統計局が担うことになる。世界的に見れば集中型統計機構を採用する国が殆どであり、日米はどちらかといえば例外的な存在である。

³¹ 日米両国は分散型統計機構を採用しているものの、その弱点を克服することへの意欲は米国において特に高い。実際、CEP の最終報告書にも分散型統計機構への言及が複数個所に亘って存在するが、多くが否定的な文脈における言及となっている。例えば、”The laws that authorize statistical agencies generally include restrictions on who can access data and for what purposes. While data collection was a primary intent of the laws that created these agencies, the existing structure has not produced the same level of coordination and integration that is typical in other countries **because the Federal Statistical System is decentralized.**” (CEP (2017), p.26、太字と下線は筆者による)。日本でも分散型統計機構のデメリットへのケアは一定程度みられるが、米国ほどの問題意識は抱いていないように感じられる。

とを可能とする。クリアリングハウスの設置是非を検討するよう命じられていた CEP は、見事に分散型・集中型統計機構の「良いとこ取り」となる枠組みを提案したと評価できるだろう。

日本に目を向けると、公的統計の調査票情報³²を利用するには、その公的統計を所管する官庁に利用申請を行う必要がある。申請を受けた官庁が審査を行い、提供可能と判断された場合は必要最低限の調査票情報が研究者に提供される。申請窓口が各省庁に分散している点は、州ごとにデータ提供体制が異なる米国を想起させるが、日本の場合は各省庁の「事務処理要綱」が相当程度共通しているため煩雑さが抑制されている。

近年は、この現行方式に加えてオンサイト利用による調査票情報の利用が試行的に進んでいる³³。オンサイト利用の場合には、研究者と各省庁の間に、「中央データ管理施設」の役割を負った独立行政法人・統計センターが立つ。各省庁が引き続きデータ提供の可否を判断する点は変わらないが、統計センターが研究計画の全体をワンストップで把握可能となる点には意味があるだろう。特に、CEP が検討したような行政記録情報を他のデータと統合して利用するような場合には、こうした一元的な組織が欠かせない。将来的なデータ提供の在り方を見据えれば、統計センターが調査票情報の提供に関してより多くの機能を果たしていくことが期待される³⁴。

このように、日本でも分権的な側面が調査票情報の提供に関して存在するものの、米国ほど深刻な状況に置かれているわけではない。とはいえ、同じ分散型統計機構を採用している以上、日本でも NSDS の着想は大いに参考になる。というのは、日本でも地方自治体等が行政記録情報を保有しているケースが少なくないからだ³⁵。例えば住民基本台帳や出生・婚姻・死亡届などは市区町村が保有しているし、旅館業の許可情報のような認可情報は都道府県が持つこともある。こうした行政記録情

³² 日本では、オーダーメイド集計、匿名化情報、調査票情報の3形態で公的統計の二次利用が可能である。このうち調査票情報をもっとも情報量を多く含むものであるが、回答者の氏名・住所等の情報が削除されていたり、具体的な回答内容が分類化・コード化されている場合もある。

³³ オンサイト利用の場合、「中央データ管理施設」に調査票情報を集約したうえで、各地域に置かれたオンサイト施設から専用回線でデータにアクセスすることになる。

³⁴ なお、米国でもオンサイト利用は行われている。代表的なオンサイト利用の枠組みが FSRDC (Federal Statistical Research Data Centers、前述) であり、センサス局を中心にデータの提供が行われている。FSRDC では、利用申請をセンサス局内外でのピア・レビューに回したうえで、センサス局内の評価委員会 (Census Review Board) が審査を行う二段構えの構成を採用している。

³⁵ 統計改革推進会議、第7回コア幹事会、資料3「地方自治体・民間が保有するデータの取り扱い」(総務省提出資料)

報をすべて中央で保有することも一案ではあるが、CEP の議論に従い NSDS のような運用とすることも検討されてよいだろう。

(イ)「個人情報保護の方法」に関して

CEP の勧告は、開示審査委員会を設置してデータ開示に係る統一的な基準を定めるとともに、データ開示ごとにリスク評価を行うことであった。行政記録情報が他の行政記録情報やサーベイデータと組み合わせられて利用される以上、データ利用の全体像を把握してリスクを評価する枠組みは欠かせない。州政府が強い力を持つなど分権性の高さで知られる米国だからこそ、こうした集約的な委員会・評価体制の構築が重要な課題となっている面もあるだろう。

日本に目を向けると、残念ながら行政記録情報を研究目的で外部に提供するための議論は未だ深まっておらず、行政記録情報に係る議論の中心は公的統計の精度向上に向けた利活用に止まっている。そのため、データ提供体制に関して米国と直接的な比較を行うことはできない。

データ提供にかかるリスク評価の状況なども、現状、日本でどのような取組みが行われているかが明らかではなく、データを提供する省庁によって異なる基準が敷かれている可能性は否定できない。

(ウ)「データインフラの近代化」に関して

CEP の最終報告書では、センサス局を中心としたインフラ整備が勧告された。センサス局が米国の統計部局の中で最大の陣容を誇り、統計的手法などの技術面でも蓄積が大きいことを踏まえれば、極めて自然な結論であろう。行政記録情報の統合ハブである NSDS をセンサス局に置くことも当然の判断と思われる。

翻って日本の場合、米国のセンサス局に相当するのは総務省統計局である³⁶。ただし、日本では最大規模を誇る総務省の統計部局でさえ、米国と比べればかなり規

³⁶ 米国の場合、首席統計官（Chief Statistician）は OMB に置かれているが、日本の場合は総務省政策統括官（統計基準担当）がこれに対応するため、外形的に見た場合、総務省はセンサス局以上に統計行政の中心的役割を担っているように解釈できる。

模は限定的であり、今後ますます統計やデータの活用が進む中で十分なリソースが確保されているかどうかは慎重に検討する必要があるだろう³⁷。

また、CEP が勧告しているように、秘匿性の高いデータを利用した研究プロジェクトをリストアップする仕組みは、日本でも充実させる必要があるだろう。政府における公的統計の状況については、年度ごとに取りまとめられる「統計法施行状況報告」に詳しいが、データの更なる利活用を促すユーザーサイドの視点に立った情報提供も必要であろう。総務省のウェブサイトには調査票情報を用いた研究成果が一部公表されているが、こうした取組みを拡大していくことが望ましい³⁸。ユーザーサイドの更なる発展的利用を促すという意味では、そうした高度な利用に係るメタデータをワンストップで提供する枠組みも検討に値するかもしれない。

(エ) 「エビデンス創出に向けた制度・機構の能力の強化」に関して

ここでは、CEP 報告書の柱の一つである政府の EBPM 関連の能力という点から日本への含意を探ってみたい。

統計改革推進会議の最終とりまとめ（2017 年 5 月）を受け、日本の EBPM 推進の要として、各府省に EBPM 統括責任者を設置するとともに、各省の責任者等で EBPM 推進委員会を構成し、政府を挙げた取組みを推進することとなった。ここで、米国の首席評価官に当たるのが各府省に設置する EBPM 統括責任者である。残念ながら、エビデンスを作るという文化に乏しかった日本においては、政府内外を見渡しても専門人材は大幅に不足していると言わざるを得ない。EBPM 統括責任者の多くも、それを支えるスタッフも専門性に乏しい³⁹。また、予算等のリソースも十分でない。

³⁷ リソースが十分に確保されない場合、収集したデータに不備が生じる可能性もある。せっかく収集したにも関わらず十分な活用ができていない例として、日本におけるレセプトデータと特定健診データの統合がある。これは、匿名化に係るハッシュ ID の付与に関して、対応が万全でなかったために発生したもの（詳細は「レセプト情報等の提供に関する有識者会議」の資料を参照）。構造統計のように大規模かつ質の高い統計は、実施される頻度も低く、多くて年に一度、場合によっては数年に一度しか行われたい。一度の不備でも失われる情報量は極めて大きく、十分なリソースを以て対応することが欠かせない。

³⁸ 「平成 28 年度統計法施行状況報告」の仕組みによる試行的なとりまとめ。なお、統計法 34 条～36 条で定められているオーダーメイド集計や匿名データの利用による研究成果については、統計センターのウェブサイトで確認することができる。

³⁹ この点は日米の官僚機構における人事制度とその運営方法の違いによるところも大きい。日米の違いは、労働省の初代・2 代目首席評価官が外部からの登用であり、首席評価室のメンバーも労働省内外で EBPM 関連の経験を積んだものばかりであることに現れている。一方で、

よって、米国で首席評価官に求められる基本的役割として紹介した、①評価方針策定とその遵守の監督、②EBPM に関する技術支援、③評価の優先順位付けについても、十分に発揮するのが難しい状況である。

こうした状況下にある日本の多くの省庁は、自前で十分な専門人材や予算などを確保することが難しい米国連邦政府の小規模省庁に近い状況に置かれているといえる。CEP 報告書では、こうした小規模省庁のために、連邦政府横断的な連携や外部機関とのパートナーシップ、更には Office of Personnel Management による専門人材採用支援を勧告していた。同様の問題意識は EBPM 推進委員会でも持ち合わせており、2018 年 4 月に開催された第 2 回 EBPM 推進委員会では、『EBPM を推進するための人材の確保・育成等に関する方針』が定められた。この中では、専門人材の採用や職員の能力強化に向けた取組み方針が示されている。また、EBPM 推進委員会では各省庁が EBPM を実践して得られた教訓が共有され、有識者による研修や助言も提供されている。まだ始まったばかりの取組みであるが、政府を挙げて人材確保・育成、省庁横断的な連携を進めていることは（現行の官僚機構・制度の下では）前向きに評価できる。とはいえ、1960 年代から社会政策分野での EBPM を積み重ねてきた米国においては、連邦政府や州・地方政府のみならず、シンクタンクや基金、慈善団体、大学等研究機関における評価人材の蓄積が圧倒的に豊富であり、こうした団体間の人材交流や連携も進んでいる。鶏か卵かの議論になるが、政府内外において人材の蓄積が足りない日本においては、現在の EBPM 推進委員会の取組みの延長で EBPM に対する政府の需要創出と人材育成を同時に進めていくべきだろう。

日本の EBPM の取組みを支える柱は、政策レベルでは経済財政諮問会議、施策レベルでは総務省行政評価局の行政評価、事業レベルでは行政改革事務局の行政事業レビューの 3 つである（日本版 EBPM の三本の矢）。この三本の矢のそれぞれで、ロジックモデル作成やより頑健性の高い評価手法の活用が試みられているが、散発的にエビデンスを作るばかりで政策等の改善や各府省のエビデンスを重視する組織文化につながらなければ意味がない。ここで参考になるのがラーニングアジェンダである。5 年などの一定の期間にわたる評価計画について、内外の利害関係者を巻き込みながら、各府省にとって重要な問い（Research Question）の特定、問いの優先順位付け、それに回答する最も頑健かつ適切な手法の選択、評価結果の実践と公表という一連のプロセスを経て策定・実践するのである。この点、第 2 回 EBPM 推進会議で決定された『平成 30 年度における EBPM に係る取組について』におい

CEP 報告書にあるように、米国ですら 54%の省庁が専門人材に採用に苦勞している点には留意すべきである。

て、各府省は **EBPM** 取組方針を策定し、その中で **EBPM** の観点から政策の検証を行い、実例を創出し、**EBPM** 推進委員会に報告することとされている。また、こうした取組に際して、行政改革事務局や有識者から助言等の支援を受けられることとされている。方針を策定してコミットするとともに有識者からの支援も受けられる方向性自体は評価に値するが、単年度の方針でかつ最低 1 つの政策を検証するだけでは、**EBPM** に取り組みやすいところから取り組むこととなり、経済財政諮問会議で決定される「骨太の方針」等に掲げる各府省の重要政策課題に関わる重要な問いが反映されない恐れが大きい。何より、1 年ごとの方針では、中期的かつ戦略的にエビデンスを創出するのが難しい。

このように、各府省の **EBPM** 統括責任者を取り巻く状況は厳しいが、オバマ政権時代の労働省も大変厳しい状況の中で首席評価室を設立し、一気に **EBPM** のトップランナーとして衆目一致するようになった。その最大の理由は、労働省や **OMB**、そして大統領のリーダーシップと **EBPM** へのコミットメントである。**CEP** 報告書では、**OMB** の組織構造が **EBPM** 推進の妨げになっているとして改組を勧告しているが、それでも予算等のインセンティブを駆使しながら各省庁の取組みをリードしてきたのは間違いない。米国と異なる政府構造の中で **OMB** と同じモデルを日本で採用する必要はないが、各府省を主導する必要十分なリソースを備えたリーダー役がいない限り、**EBPM** 統括責任者が奮闘しても十分な成果が得られないかもしれない。

総じてまだこれからといった日本の **EBPM** 関連の取組みだが、個別には面白い事例も生まれている。例えば環境省の日本版ナッジユニット（通称 **BEST : BEhavioral Sciences Team** の略）は、第 6 章「エビデンスの創出・活用の事例紹介」で紹介した行動経済学の知見をフル活用して省エネ施策などに取り組むもので、5 年計画で取り組んでいるモデル事業は原則として **RCT** で評価することとしている。国内の産学官のみならず、海外のナッジユニットとも連携した本取組みは、行動経済学の巨人たちが生んだエビデンスの蓄積の上に日本発の革新を生み、国際的な公共財（エビデンス）として世界中に広まる可能性を秘めている。この取組みが環境施策だけでなく幅広い施策での **EBPM** の取組みに広がることにも期待したい。

(オ) エビデンスの供給と需要

ここまでで得られた **CEP** 最終報告書からの含意は、行政記録情報の活用促進を通してエビデンスの創出を促すものであった。これは、**Card et al. (2010)** でも表明されているように、米国において「エビデンスが不足している」との意識が強いこと

と関係しているのだろう。EBPM の取り組みが始まったばかりの日本からすれば、既に半世紀近い歴史がある米国の EBPM には十分な蓄積があるようにも感じられる。しかし、政策が向き合うべき社会や対象者は多様である上に日々刻々と変化しており、エビデンスを供給すべき政策分野も広大である。特に社会や対象者の多様性と変化というポイントは、いかに頑健なエビデンスでも解消が困難な「外的妥当性の問題」⁴⁰と関係が深く、EBPM を推進する上では見逃せない。

「外的妥当性」とは、頑健なインパクト評価がそのまま妥当であり続ける範囲の（実質的な）限界を指す概念である。仮想例で説明しよう。例えば、2018 年に東京 23 区で公立小学校への補助事業が実施され、これが可能な限り頑健な手法で検証されたとする。これにより「年間 1000 万円の補助金で、生徒の算数の成績が 5%上昇した」という結論が得られたときに、同様の施策が日本の他の地域（例えば私立中学校への進学率で東京 23 区より低い地域）で行われた場合や、20 年後の東京 23 区で行われた場合、或いは私立小学校で行われた場合にも、同様の効果が期待できるだろうか。エビデンスそれ自体が頑健な手法で創出されていることと、その介入効果がどこまでも応用可能であるかどうかは別の問題であり、外的妥当性の問題はエビデンスの安易な転用を戒める概念と言えるだろう。本稿でこれまで見てきた米国における EBPM の事例でも、既存のエビデンスを参照しながらも、原則として自身でエビデンスを作り出すことが実践されてきた。これは、「そのとき」「その場所」「その介入対象」に政府が向き合わなければ、意図された効果が十分に得られるとは限らず、また EBPM の枠組み自体が機能しないことを認識してのことであろう⁴¹。そこで、この外的妥当性の問題を出発点に、米国におけるエビデンスの供給と需要の在り方を検討しよう。

⁴⁰ 因果推論に基づくエビデンスには、内的妥当性 (internal validity) と外的妥当性 (external validity) の問題がある。内的妥当性とは、エビデンス創出における分析枠組みや計測手法に不備がないかどうかを基準とするものであり、これが満たされない分析はエビデンスとして適切ではない。一方、外的妥当性とは、分析対象の介入が、別の時間・場所・規模・介入対象で適用された場合にも同様の介入効果を発揮するかどうかを問題とする。この外的妥当性の問題は原理的な解決が困難であり、ここに EBPM のトライ・アンド・エラーの要請が生まれる。

⁴¹ 例えば、テネシー州で行われた少人数クラスの評価プロジェクト (STAR プロジェクト) では、少人数クラスが生徒の学力にプラスの影響を与えることがエビデンスとして示された。しかし、このエビデンスに基づいて大々的に少人数クラスを導入したカリフォルニア州では、期待されるほどの効果が確認されなかった。これは、カリフォルニア州が一斉に少人数クラスを導入したため、効果検証において重要なコントロールグループ (非介入群) を適切に設定できなかったことに加え、介入の規模が大きくなり不測の事態 (必要な教室数の増加、質の高い教師の供給量など) が発生したことが背景として議論されている。一見すると失敗に思われるカリフォルニアでの事例であるが、施策のスケールアップにおける課題を議論の俎

まず、エビデンスの供給に関しては、①関係性（**relevance**）、そして②効果と頑健性（**rigor**）の共存、という2つの点に注意が必要である。前段で述べた通り、いかなる頑健なエビデンスも外的妥当性の問題を克服するのは容易ではない。しかし、既存のエビデンスと、政策担当者が今まさに取り組もうとしている課題の差異を検討することは可能である。両者の差異を見出すことで、施策が効果を発揮する経路を吟味したロジックモデルに基づき、導入しようとしている施策が所期の効果を発揮しないリスクを想定することが可能となる。いかなる施策も、その施策を取り巻く様々な要因（マクロ経済動向、政策の執行の質、介入対象の違い）との相互作用の中で社会に影響を与える以上、こうした施策ごとの事情の違いを踏まえた検討が高い重要性を持つのは自然の帰結であろう。また、当該施策に関係する議員や政府職員、関係団体などのニーズや戦略的優先順位、エビデンスに対する理解等を踏まえなければ、せっかく生み出したエビデンスが利用されないことも大いにありうる。エビデンスを供給する際には、こうした意味における施策とそれを取りまく要因の違い、利害関係者との関係性を可能な限り考慮し、後に続く取り組みの糧となるよう努めることが重要である。実際、クリアリングハウスにおいても、既存のエビデンスに関する記述は介入効果の有無や因果性の程度だけに止まらず、介入対象や執行状況などの詳細が記載されていることが少なくない。介入の内容そのものだけでなく、その介入を取り巻く環境に十分な注意を払うことで、「介入効果に大きな差がある参加者たちの違いは何か」、「参加者はどのように施策を利用しているか」といった疑問へのヒントが得られ、ラーニングアジェンダの改善も可能となる。ロジックモデルに基づいて仮説を立て、得られた結果に基づいてラーニングアジェンダを改定し、新たな施策によってエビデンス・ポートフォリオ全体のアップデートを行う。これこそが理想的なEBPMの姿と言えるだろう。

②効果と頑健性の共存という観点では、施策の改善が基本的に試行錯誤の過程であることを理解する必要がある。**Baron (2013)**によれば、2002～12年の間にIESが行ったRCT90件のうち、効果が確認されたのは10件のみであった。また、1992年から2012年までに労働省が行った13件のRCTに関しても、そのうち約75%には殆ど効果が確認されていない。**Baron (2013)**の報告はあくまで米国の経験であるが、日本でも同様の「打率の低さ」が生じる事態は想定しておく必要があるだろう。その場合に行政に求められるのは、**Baron(2013)**の言う「戦略的なトライ・アンド・エラー」である。闇雲にRCTの回数をこなすのではなく、地道な情報収集と仮説の検討に基

上に上げた点には意味がある。この点に自前での効果検証の意義があるといえよう。
(Bohrnstedt and Stecher (2002))

づく「意味のある RCT」を着実に行うことで、わずかでも政策を前に進めることが可能になる。こうした「意味のある RCT」はそれ自体が知見を生むものであり、政策の最終的な目標に到達するまでに通る「チェックポイント」とでも呼ぶべきものである。米国における例では、Tiered Grant に基づき、手法の頑健性が相対的に低い場合でも、ロジックモデルに基づく仮説に十分な意味があれば補助金が支給されていたが、行政の EBPM を評価する際にはこうした姿勢が欠かせないと言えるだろう。こうした姿勢は、オバマ政権における EBPM の革新性と評価できる。

外的妥当性の問題は、いわばすべての政策担当者が直面する「現実社会という不確実性」である。この不確実性を少しでも軽減し、わずかでも着実に前進する体制を整えることこそが、エビデンスの供給において重要であると言えるだろう。

次に、エビデンスの需要面に目を転じよう。CEP の最終報告書が供給面に注目していたように、エビデンスの需要面に対する検討は必ずしも豊富ではない。しかし、EBPM の成功はエビデンスの需要と供給がマッチしなければあり得ない。その意味で、エビデンスの需要側が抱える問題から目を逸らすわけにはいかないだろう。そして、日本の場合にはむしろエビデンスの需要側の問題のほうが、今後、EBPM の推進において課題となる可能性もある。

そもそも、世界の EBPM のトップランナーである米国でも、エビデンスの活用は初めから順風満帆だったわけではない。第 5 章「労働省の事例：「落ちこぼれ」から「優等生」へ」でも述べたように、米国でも事業の評価を行政や議会が後ろ向きに捉える風潮は存在していた。そうした状況を変えたのは行政におけるトップダウン型のリーダーシップであった。本稿で取り上げた能力面や手法面の取組みはエビデンスの需要を向上させるものであるが、その中で一番重要なのはリーダーシップといって差し支えない。連邦政府全体としては OMB、各省庁レベルでは首席評価室が中心となり、予算や施策の意思決定にエビデンスが活用される仕組みを整えた。エビデンスの基本原則の策定と遵守、ラーニングアジェンダの作成と実行、政策部局と評価部局の連携など、いずれも需要を喚起するうえで不可欠であるが、これらが形骸化せずに実質的に機能するためには、連邦・各省庁レベルでリーダーシップが発揮される必要がある。ここで興味深いのは、労働省の 2 代目首席評価官を務めたデミトラ・ナイチンゲールの指摘である。当初は労働省の中でも EBPM に対する疑心暗鬼や懸念の声が大きかったので、いきなり RCT のような頑健な手法にチャレンジするのではなく、既存のエビデンスの分かり易いレポートを作成して EBPM の意義を伝えるとともに、評価の実行可能性（フィージビリティ・テスト）や定性的な執行評価、行動経済学を用いた実証など取り組みやすいところから行うことで、

徐々に需要を喚起したのである（Nightingale (2017)）。こうしたエビデンスの需要側に着目したアプローチは、利害関係者に配慮するという意味で、供給側で説明した関係性（relevance）の重視と大いに重なるものである。

また、施策の現場にあつてエビデンスを最も必要としていると考えられる地方自治体や NPO などに関しても、エビデンスをスムーズに取り込めているとは限らない。施策を執行する現場は多忙を極めることも多く、せっかく蓄積されたエビデンスも参照されないまま放置されてしまうことがある。あるいは、放置されないまでも不正確な理解のままエビデンスが利用されるリスクも否定できない。こうした状況下では、需要の現場への「ラスト・ワン・マイル」を走り抜けるためのデリバリーの改善が不可欠である。米国の例で言えば、クリアリングハウスによる分かりやすいエビデンスの提供に加え、Tiered Grant による補助金との紐付により、施策現場でのエビデンスの利用がインセンティブ付けられていることなどが、こうした需要に近いところでの取組みと言えるだろう。また、Tiered Grant の受給団体に手厚い技術支援を行うことで、忙しい現場職員にもエビデンスの核心部分の理解を浸透させ、正しい需要を喚起することができる。

コラム 5：統計機構の在り方

日米の統計行政が共通する点として、統計機構の在り方が挙げられる。統計機構には「分散型」と「集中型」の 2 つがあり、日米はいずれも分散型統計機構を採用している⁴²。世界的には集中型統計機構を採用する国が多いことを考えると、分散型統計機構を敷く日本にとって米国の統計行政は参考になる。

それぞれの統計機構が持つメリット・デメリットに触れておこう。日米が採用している分散型統計機構の場合、各省庁に統計部局が置かれるため、所管分野に関する詳細かつ最新の知見が統計に反映されやすい。しかし、省庁をまたいだ統計部局間の調整が十分に行われない場合、統計間で用語・概念の不一致が生じたり、類似の調査が行われたりする可能性がある点に難しさがある。一方、集中型統計機構の場合は、中央統計局が一元的に公的統計の企画・実施・公表を行う。そのため、公的統計全体のクオリティ・コントロールがしやすく、統計ユーザーに対して一元的に情報提供を行うことも容易である。だが、中央統計局は経済・社会

のなかで所管分野を持つわけではないため、分散型統計機構に比べて情報収集能力が劣る恐れがある。

CEP の最終報告書は、米国が分散型統計機構を敷いていることを踏まえて、そのデメリットをカバーする勧告を行っている。その代表例が NSDS の設置である。上述の通り、NSDS は行政記録情報・サーベイデータの統合を行う枠組みであり、行政記録情報やサーベイデータの管理・保管は従来通り各省庁・地方政府が行う。この運用により、一元的にデータが管理されていることによる漏えいリスク等を抑制しながら、行政記録情報等の利用可能性を拡大することを目指している。最終的な評価は NSDS の運用が始まってから行われるべきとはいえ、分散型統計機構の難点であるデータ管理・保管の分散を逆手に取った点は興味深い。データの統合に際しては必ず NSDS が一元的な窓口となることで、匿名化技術のクオリティ・コントロールが可能になり、またユーザーの利便性も増す。分散型統計機構のメリットを残したまま、集中型統計機構の良いところを継ぎ足したと言っても良いだろう。米国では分散型統計機構のデメリットが以前から強く意識されており、そのことは CEP の最終報告書からも窺える。分散型統計機構のデメリットに対する意識の高さが、NSDS という発想に結びついたと評価してもよさそうだ。

⁴² ただし、純粋な分散型・集中型統計機構を持つ国は存在しないものと考えられる。分散型統計機構を採用する国であっても、例えば日本であれば総務省が統計行政において中心的な機能を果たし、ワンストップの政府統計サービスを運営するなどしているし、集中型統計機構を採用する国であっても、各省庁が所管分野で統計を作成することを完全に否定するわけではない。

翻って日本であるが、日本でも分散型統計機構のデメリットを緩和する取り組みは行われてきた。例えば、政府統計サイトの **e-stat** では、政府統計の提供をワンストップで行う集中型統計機構の良さを取り込んでいる。また、**2007** 年に行われた統計法の改正ではそれまでの統計審議会が廃止され、省庁間の調整機能を強化した統計委員会が設置された。統計委員会は今に至るまで政府統計の司令塔としての役割を果たしており、今般（**2018** 年）の改正統計法でも統計委員会の機能は強化されている⁴³。日本でも分散型統計機構のもとで統計行政が行われることは「前提」とされている（舟岡（**2008**））ものの、分散型統計機構のデメリットを緩和する取り組みが着実に進んできたと言えるだろう⁴⁴。

とはいえ、本格的に分散型統計機構のデメリットが露呈するのは今後とみるべきかもしれない。**CEP** が取り組んだ「行政記録情報の統合」というテーマは、日本で議論されるとしてもまだ当分先のこと

となる可能性が高いように思われる。日本でも個票データ利用に係る環境整備が急ピッチで進められており、オーダーメード集計、匿名データの利用、そしてオンライン利用の **3** 段階で個票の研究目的使用が可能である。ただ、特に本格的な個票利用であるオンライン利用に関しては、オンライン施設の設置から日が浅い。行政記録情報を他の行政記録情報と組み合わせる／サーベイデータと組み合わせるといった高度な利用法を求める声も早晩現れると考えられるが、その際はデータの提供体制について改めて議論が必要になるとみられる。このとき、同じ分散型統計機構のもとで、データの利用可能性とプライバシー保護の改善を同時に可能とした **NSDS** の考え方は参考とする価値があるだろう。

⁴³ 総務大臣の諮問を受けて審議をする「法施行型審議会」から、諮問を待たずに意見を述べる「基本的政策型審議会」へと鞍替えされた。また、「公的統計の整備に関する基本的な計画（基本計画）」の勧告・フォローアップも可能となった。

⁴⁴ ただし、このことは日本の統計機構が満足のいく形で機能していることを意味しない。直近でいえば、厚生労働省が国会に提出した労働時間に関するデータに不適切なデータ処理があったことや、**2017** 年に発覚した経済産業省における「繊維統計」の不正問題など、公的統計とその運用の信頼性に関わる出来事があった。

8. おわりに

本稿は、米国における EBPM の状況を紹介しながら日本への含意をまとめた。最後に 3 つの論点に触れておきたい。

第一の論点は、EBPM における他国の経験との付き合い方である。本稿では米国における政策とその評価を具体的に紹介し、また、そうした米国のエビデンスの蓄積がクリアリングハウスを通じて誰にでも参照可能であることを述べてきた。こうした他国の経験は、日本において EBPM を推進する上でも大いに参考とすべきだろう。

しかし、「参考」を通り過ぎて「乗っかる」ようになることは厳に慎むべきである。他国での成果はあくまで他国での経験に過ぎず、政策を取り巻く制度・環境が異なる日本で同様の結果が得られるとは限らない。少し思い切った言い方をするならば、いかなるエビデンスも無批判な横展開はご法度、ということになる。無批判な横展開、すなわち他国で成果を上げた介入を何の注意もなく日本で導入することは、EBPM の核ともいえるトライ・アンド・エラーの性質を無視することと等しい。

EBPM にはロジックモデルと頑健な評価手法がセットで必要である。いわばロジックモデルが「仮説」、頑健な評価手法が「検証」であり、これら両輪をもって初めて、EBPM が建設的かつ継続的な政策枠組みとして機能することを忘れてはならない。仮に、ある施策が期待通りの成果を挙げなかった場合、EBPM の枠組みではロジックモデルの再検討が始まる。その際には、頑健な評価を通じて収集された定量的・定性的な情報が整理・要約され、「なぜ施策が十分な効果を生まなかったか」の新たな仮説が構築される。こうした仮説・検証の枠組みを通じ、施策が向き合う社会・経済の理解が深まっていくことこそが、EBPM の理想的な姿であろう。

第二の論点は、統計行政や EBPM の在り方に配慮した人事制度の必要性である。現行の官僚制度のもとでは、比較的短いスパンで異動が繰り返されてしまうが、これは根本的に EBPM と相性が悪い。第一の論点で述べたように、EBPM には、ロジックモデルの構築とエビデンスの創出、そしてロジックモデルの修正というサイクルが存在するが、このサイクルの最中に人事異動が繰り返されるのは明らかに非効率である。EBPM の取り組みがまだ萌芽期にあるいま、担当者の交代は EBPM の完成度を大きく左右する可能性もある。

更に、EBPM において用いられるデータは機密性が高い個人情報であることが多いことにも注意が必要である。機密性が高い個人情報を扱う場合、データ提供に際し、匿名化処理やリスク評価を十全に行う必要があることは CEP の報告書にあった通りである。

であれば、頑健なエビデンスに基づいて意思決定を行う際に、データの利用申請から実際の利用開始までに一定のリードタイムが必要となり、そのリードタイムは短縮に限界があることになる⁴⁵。もちろん、データ提供を依頼した担当者が人事異動で変更になったとしても、前任者の意図を完全に引き継いで適切な仮説・検証が行われる可能性はある。しかし、本来的には同一の担当者がデータの要請から利用まで一貫して対応にあたるべきであろう。その際、データ提供に掛かる時間の短縮が難しい以上、人事制度の側で柔軟な対応を取る必要がある。

そもそも、欧米では長期に亘って統計分野で専門性を磨く人材が少なくない。日本でも一定の専門性を身に付けるため、EBPMを推進するうえで最適な人事制度を検討すべきではないだろうか。EBPMにとって最適な人事制度を考える際には、第一の論点で述べたEBPMのトライ・アンド・エラーの性質を踏まえ、ロジックモデルの構築から頑健なエビデンスの創出、そしてそれに基づくロジックモデルの修正までを人事異動の最短サイクルとするなどの対応が望ましいと考えられる。

第三の論点は、創出されるエビデンスが「絶対に正しい」と考えることは避けるべき、というものである。既にエビデンスの創出が進んでいる諸外国においても、ある特定のテーマに関してエビデンス同士が矛盾する結果に至ることはある。また、エビデンス創出の取組みが広まっていく中で、データの前処理や推計手法が不適切な例も生じるだろう。特に行政記録情報の場合には、データセットを公開して広く追試を募ることが原理的に難しいという特性もある。こうした点に十分な配慮ができないまま「エビデンス」がまかり通れば、EBPMは当初の意図とは逆に、国民の身を傷つける「諸刃の剣」になりかねない。

統計的分析に基づいて生み出されるエビデンスは、あくまで「最善の仮説」でしかない。いかに頑健な手法で得られたエビデンスといえども、唯一無二かつ常に正しい「証拠」と認識すべきではないだろう。施策の現場で実際には何が起きているのか、思いがけない副作用が施策によって生じていないかなど、EBPMに基づく政策の過程でも不断の情報収集が欠かせない。EBPMを深く社会を理解するための枠組みと捉え、政策を継続的に前進させていくことが求められる。

⁴⁵ どのようなデータを利用するかにもよるが、場合によっては有識者等による審査が数カ月一度しか行われず、データ提供依頼から実際の取得までに半年以上が掛からざるを得ないケースも存在する。提供に慎重を期さざるを得ないデータについては、こうした事務手続きの期間短縮が難しいことも考えられる。その場合、公務員の平均的な異動が2年周期であるとする、データ取得前に行う研究計画の検討・立案と、データ取得後の実際の分析作業までを考慮した場合、研究を異動なしに閉じることが難しいこともありうる。こうした事情を勘案した柔軟な人事運営が望ましい。

付録：CEP FINAL REPORT における勧告の一覧（抄訳）

データへのアクセスにおける安全性・プライバシー・機密性の改善

勧告2-1：議会と大統領は、透明性・プライバシー保護を図りつつエビデンス創出のためのデータアクセスを促進するため、NSDS (National Secure Data Service)を設立する立法を行うべきである。NSDSは、安全なデータ統合について最良の事例となるとともに、プライバシー強化のための革新的な技術的手法の実現を進めるべきである。

勧告2-2：NSDSは、データクリアリングハウスやウェアハウスではなく、サービスとすべきである。

勧告2-3：NSDSを設立するにあたり、議会と大統領はCIPSEA (Confidential Information Protection and Statistical Efficiency Act)とPrivacy Actを改正し、NSDSがサーベイや行政記録情報を統計的な目的に限定して取得ないし接続する場合に、新たな厳しいプライバシー要件を事前の条件として課すべきである。

勧告2-4：議会と大統領は、適切な範囲において法律の見直しや改正を行うべきである。例えば、米国法典第13編について、CIPSEAとPrivacy Actが規定する安全な環境のもとで、エビデンス創出を目的としたサーベイ／行政記録情報の統計的利用を許容するような見直し／改正がある。

勧告2-5：議会と大統領は、エビデンス創出を目的としたデータ収集・利用に関して、現行の法律による禁止を廃止し、将来における禁止を制約すべきである。

勧告 2-6：議会と大統領は、法改正や他の措置により、州政府が収集した四半期報酬データ（行政記録情報）を、統計的な目的に限り利用可能であることを確かなこととすべきである。当該データは、統計的な目的に限り、一元的な連邦政府の窓口からのみ利用可能とすべきである。

勧告2-7：大統領は、（州政府が収集した）行政記録情報を取得した連邦政府の各省庁に対し、当該データを統計的な目的に限り利用可能にするよう指示すべきである。

勧告2-8：OMB (Office of Management and Budget)は、一般には公開していない政府データへのアクセスについて、政府外の研究者が利用の申請／資格授与／認可を受けるための手続きを、一元的かつ能率的なものとして公布すべきである。

エビデンス創出に向けたプライバシー保護の近代化

勧告3-1：議会と大統領は、匿名化处理済みの機密情報が一般に公開される場合に、包括的なリスク評価を連邦政府の各省庁が実施することを義務付けるよう、CIPSEAを改正すべきである。Privacy ActとCIPSEAの影響下にある匿名化处理済みの機密データは、開示審査委員会により（１）公表が認められ、かつ（２）リスク評価の結果とリスク軽減のために採られた手立ての説明が一般に提供された場合に限り、利用可能とすべきである。

勧告3-2：大統領は、エビデンス創出に利用される機密データに関して、最先端のデータベース・暗号手法・プライバシー保護・プライバシー強化の技術を採用することを、連邦政府の各省庁がNSDSと協調して行うよう指示すべきである。

勧告3-3：大統領は、エビデンス創出に利用するデータへのアクセス・管理について、情報技術やプライバシーなどの責任者と協力しながらデータへのアクセス・管理に責任を負う上級職を設置するよう、連邦政府の各省庁に対して指示すべきである。この役職の機能は、主要統計機関（PSAs）のトップ、またはその他の適切な資格を持つ上級職員が果たすべきである。

勧告3-4：議会と大統領は、OMBによる統計政策指令（Statistical Policy Directive）1号の関係する箇所について法律により成文化し、機密性の誓約のもとで収集されたデータが機密性を保持し、かつ統計的な目的のためだけに利用されていることを保証することを通じ、一般の信頼を維持すべきである。

NSDSの実施に向けて

勧告4-1：NSDSは、商務省の一部局として設立されるべきである。これにより、NSDSは連邦政府（特にセンサス局）が持つ既存の専門性・インフラに依拠して設立され、エビデンス創出に用いるデータの統合・アクセスを安全に行う十分な能力（Capacity）を確保でき、また連邦政府の専門性・インフラを強化することになる。

勧告4-2：NSDSは、一般国民、連邦政府、州政府、そして学界の代表などから構成される運営委員会（Steering Committee）を設置すべきである。

勧告4-3：連邦政府によるデータ利用における透明性・説明可能性の模範となることを確実とするため、NSDSは、機密情報を用いた認可プロジェクトに関する検索可能なリスト（inventory）を運営し、かつ、プライバシー・機密性・アクセスの規定の遵守について定期的に監査を受けるべきである。

勧告4-4：NSDSは、PPP (public-private partnerships)を活用するなど、サービス使用料の収集・保管のため、特定の管理・運営業務に関して柔軟性を備えるべきである。

勧告4-5：OMBは、連邦政府が持つ既存のデータセット（データのリスト、メタデータ、データの詳細など）の情報について、検索可能な形で利用できるようにする努力を増すべきである。

連邦政府のエビデンス創出能力強化に向けて

勧告5-1：大統領は、エビデンス構築のための有能な実務組織を置くために必要な権限に加え、首席評価官の指名ないし設置を通じて、エビデンス創出のための能力を増強するよう、連邦政府の各省に指示すべきである。

勧告5-2：議会と大統領は、複数年にわたるラーニングアジェンダを作成し、エビデンスの創出と利用を促進するよう、連邦政府の各省に指示すべきである。

勧告5-3：議会と大統領は、OMBに省庁横断的なエビデンス創出活動の調整を指示すべきである。この調整は、省庁横断の協議会（interagency councils）の可視性と役割を強化するため、OMB内の組織再編や統合を行うことを含む。

勧告5-4：議会と大統領は、エビデンス構築をサポートするため、行政手続きの整合を図るべきである。特に、新たなデータ収集の認可を簡素化することや、調達方針における既存の柔軟性を用いるべきである。

勧告 5-5：議会と大統領は、連邦政府における施策と政策に関するエビデンス創出活動を支援するため、十分な資源を確保すべきである。

参考文献

Abt Associates. 2016. “Process Study of the U.S. Department of Labor’s “Pay for Success” Pilots in Two States: Development of the Grant Applications and Initial Implementation”

Baron J. 2013. “Statement to the House Committee on Ways and Means, Human Resources, Hearing on What Works,” Washington, D.C.: Coalition on Evidence-Based Policy

Baron J. 2018. “A Brief History of Evidence-Based Policymaking,” The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, Vol 678, Issue 1, pp. 40 – 50

Bettinger, E. , Long, B., Oreopoulos, P., Sanbonmatsu, L. 2011. “The Role of Simplification and Information in College Decisions: Results from the H&R Block FAFSA Experiment,” NBER Working Paper No. 15361

Carolyn Heinrich, Peter Mueser, and Kenneth Troske. 2008. “Workforce Investment Act non-experimental net impact evaluation FINAL REPORT,” IMPAQ International, LLC

Chetty, R, Nathaniel H, Patrick K, and Emmanuel S. 2014a. “Where is the Land of Opportunity? The Geography of Intergenerational Mobility in the United States.” The Quarterly Journal of Economics 129 (4), pp. 1553-1623.

Chetty, R, Nathaniel H, Patrick K, Emmanuel S, and Nicholas T. 2014b. “Is the United States Still a Land of Opportunity?” American Economic Review 104 (5), pp. 141-47.

Chupein, T. and Glennerster, R. 2018. “Evidence-Informed Policy from an International perspective,” The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, Vol 678, Issue 1, pp. 62 - 70

Congdon, W. and Shankar, M. 2018 “The Role of Behavioral Economics in Evidence-Based Policymaking,” The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, Vol 678, Issue 1, pp. 81 – 92

Department of Labor, Chief Evaluation Office. 2017. “FY2017 Evaluation Plan and Plan for Use of Set Aside”

Gamoran, A. 2018. "Evidence-Based Policy in the Real World: A Cautionary View," The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, Vol 678, Issue 1, pp. 180 - 191

Harris, S. 2015. "Managing for Social Change: Improving Labor Department Performance in a Partisan Era," West Virginia Law Review, Vol. 17, 2015

Haskins R. 2018. "Evidence-Based Policy: The Movement, the Goals, the Issues, the Promise," The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, Vol 678, Issue 1, pp. 8 - 37

Haskins, R. and Margolis, G. 2014. "Show Me the Evidence: Obama's Fight for Rigor and Results in Social Policy," Brookings Institute Press

Hamermesh, D. S. 2013. "Six Decades of Top Economics Publishing: Who and How?" Journal of Economic Literature, 51 (1): 162-72.

Heinrich, C. and Mueser, P. 2014. "Training program impacts and the onset of the Great Recession"

Maynard, R. 2018. "The Role of Federal Agencies in Creating and Administering Evidence-Based Policies," The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, Vol 678, Issue 1, pp. 134 - 144

Meyer, B. D., Wallace K. C. M, and James X. S. 2015. "Household Surveys in Crisis." Journal of Economic Perspectives, 29 (4): 199-226.

National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. 2017. "Principles and Practices for Federal Program Evaluation: Proceedings of a Workshop – in Brief," Washington, DC: The National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/24716>.

Nightingale, D. 2017. "Making Evidence Relevant to Government: The Role of Evaluators and Researchers," Urban Institute: Commentary

Nightingale, D. and Scott, M. 2018. "Building Evidence Culture and Capacity in Federal Agencies," Urban Institute: Brief

- Obama, B. 2013. "Remarks by the President on Economic Mobility," Washington, D.C.
- OMB. 2009. "Increased Emphasis on Program Evaluations"
- OMB. 2010. "Effective Programs for Efficiency and Cost-efficiency"
- OMB. 2012. "Use of Evidence and Evaluations in the 2014 Budget"
- OMB. 2013. "Next Steps in the Evidence and Innovation Agenda"
- OMB. 2016. "Using Administrative and Survey Data to Build Evidence"
- OMB. 2017. "6. BUILDING AND USING EVIDENCE TO IMPROVE GOVERNMENT EFFECTIVENESS," Presidential Budget FY2018 "Perspective Analysis," pp55-58
- OMB. 2018. "6. BUILDING AND USING EVIDENCE TO IMPROVE GOVERNMENT EFFECTIVENESS, " Presidential Budget FY2019 "Perspective Analysis," pp59-64
- Overholser, G. 2018. "Pay for Success Is Quietly Undergoing a Radical Simplification," The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, Vol 678, Issue 1, pp. 103 - 110
- Government Accountability Office. 2014. "Program Evaluation: Some Agencies Reported that Networking, Hiring, and Involving Program Staff Help Build Capacity"
- Result for America. 2017. "Federal Invest in What Works Index"
- Social and Behavioral Sciences Team. 2015. "Annual Report"
- Social and Behavioral Sciences Team. 2016. "Annual Report"
- Stack, K. 2018. "The Office of management and Budget: The Quarterback of Evidence-Based Policy in the Federal Government," The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, Vol 678, Issue 1, pp. 112 - 123

Stephens Jr., M. and Unayama T. 2014. "Estimating the Impacts of Program Benefits: Using Instrumental Variables with Underreported and Imputed Data" NBER Working Paper No. 21248

Young, T. 2018. "Generating and Using Evidence Will Help to Reduce Social Problems," The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, Vol 678, Issue 1, pp. 194 - 198

舟岡（2008）「各国の統計法制度とわが国の統計改革」国友直人・山本拓監修・編『21世紀の統計科学Ⅰ 社会・経済の統計科学』東京大学出版会：147-170 頁