



RIETI Policy Discussion Paper Series 18-P-018

英国におけるエビデンスに基づく政策形成と日本への示唆 ーエビデンスの「需要」と「供給」に着目した分析ー

内山 融
東京大学

小林 庸平
経済産業研究所

田口 壮輔
三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング

小池 孝英
財務省



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/>

英国におけるエビデンスに基づく政策形成と日本への示唆*

ーエビデンスの「需要」と「供給」に着目した分析ー

内山 融（東京大学）

小林 庸平[†]（三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング/経済産業研究所）

田口 壮輔（三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング）

小池 孝英（財務省）

概要

本稿では、英国における 1990 年代後半以降の EBPM（Evidence-Based Policy Making）の進展状況を詳細に整理していく。具体的には、ブレア政権における白書「Modernising Government」や Green Book・Magenta Book の役割、各政権が実施してきた Spending Review と目標管理の行政運営の関係性、事前評価・事後評価の実態、政府内における専門職人材の役割、What Works Centre をはじめとした独立機関の役割などをみていく。そのうえで、英国における取り組みをエビデンスの「需要」と「供給」という両面から整理したうえで、日本において EBPM を進める上での示唆を明らかにする。具体的には、エビデンスへの需要を高めるための社会的なコミットメントや、政策形成のなかでエビデンスを活用していくための仕組みの構築、専門職人材の活用等によるエビデンス供給のケイパビリティ強化、独立性の高い機関によるエビデンスの創出・翻訳の意義、エビデンスに対する需要と供給のマッチングの向上等がカギになると考えられる。

キーワード:英国、エビデンスに基づく政策形成、政策評価、専門人材、独立機関

JEL Classification:H8、Z00

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。

* 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。本稿の作成にあたって、山ロー男客員研究員、大竹文雄教授をはじめ、プロジェクトメンバーおよびオブザーバーや、経済産業研究所ポリシー・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。

[†] E-mail: y.kobayashi@murc.jp

1 はじめに

これまで、日本における政策形成では、経済学を始めとした社会科学に基づく分析は必ずしも重視されておらず、適切なデータと厳密な手法に基づき、効果と費用を見積もった上で最適な政策オプションを選択するという機会は非常に限定されている。

しかし、少子高齢社会の到来を迎え、財政も逼迫する中、政策資源はできうる限り有効に利用する必要がある。直感的には効果がありそうにみえた政策が、現実には大きな副作用を伴うことも多い。政策形成において社会科学の専門性をもっと活用することが求められているのである。

この点を考える上で重要なのは、「エビデンス（証拠）に基づいた政策形成 (Evidence-Based Policy-Making, EBPM)」という概念である。これは、適切なデータと厳密な方法に基づき、政策オプションの効果や費用を分析し、政策を決定する際のエビデンスとすることである。英国や米国では、すでに EBPM が政策形成プロセスに取り入れられ、実践が進んでいる。

近年、日本でも、経済学を始めとした社会科学の専門家を政策形成プロセスで適切に活用する機運が高まっている。2017 年 6 月の「経済財政運営と改革の基本方針 2017」では、「証拠に基づく政策立案 (EBPM) と統計の改革を車の両輪として、一体的に推進する。」と明記され、2017 年 8 月には EBPM 推進委員会が発足、2018 年度からは EBPM 推進の責任者となる政策立案総括審議官等が各省庁に設置された。今後、EBPM に関するさらなる取り組みが進められていく予定であり、地方自治体においても EBPM に関心を持つところが増えている（広島県、埼玉県、横浜市など）。

しかしながら、EBPM を日本で進めていく上では、制度設計や人事管理等の点でさまざまな課題があると考えられる。そのため、本稿では、EBPM が進んでいる代表的な国の 1 つである英国のそれを概観することによって、日本への示唆を得ることとしたい³。

³ なお、下表に示されているように、エビデンスを狭義で捉える場合、RCT (Randomized Controlled Trial) 等の厳密な手法に基づく定量的な因果関係に限定して論じられることが多い。一方で、インタビュー等に基づく定性的な因果関係や、シミュレーション分析の結果、データ・ファクト等を含めて、エビデンスが広義に捉えられるケースも多い。日本国内でも実際、エビデンスという言葉が定義されずに使われている傾向がある。しかしながら本稿では、エビデンスを狭義に捉えるべきか広義にとらえるべきかという規範的な議論はいったん棚上げし、「政策立案のために有用な情報」という程度の広い意味

2 英国におけるエビデンスに対する需要の高まり：

業績管理型政策の変遷

2.1 ブレア政権における EBPM の取り組み

英国における EBPM の本格的な導入はブレア政権（1997-2007）で始まった。同政権下の 1999 年 3 月には、政府の刷新・改革についてのプログラムとして白書「Modernising Government」が公表され、その中でエビデンスに基づく政策形成の必要性が打ち出されている。すなわち、同白書には、“[G]overnment must be willing constantly to re-evaluate what it is doing so as to produce policies that really deal with problems; that are forward-looking and shaped by the evidence rather than a response to short-term pressures”(p.15)、“This Government expects more of policy makers. More new ideas, more willingness to question inherited ways of doing things, better use of evidence and research in policy making and better focus on policies that will deliver long-term goals”(p.16)と記されている（下線部は引用者）。

このような動きが起こった歴史的・政治的文脈は次のとおりである。ブレア政権は、これまでの資本主義（サッチャリズムに代表される新自由主義的路線）でも社会主義（以前の労働党政権の福祉国家路線）でもない「第3の道」を唱道し、既存政治の刷新を図った。その基本方針は、社会正義の実現等における政府の役割を尊重しつつその効率化を図るものであり、この方針の下で「Modernising Government」が策定され、EBPM のコンセプトが打ち出された。これを受け、英国行政において EBPM が進展していくことになる。

でエビデンスを捉えたい。実際、英国政府内でも、「エビデンス」を広義でとらえていることが多い。

表 エビデンスの種類と定義・範囲

項目	定義・範囲
定量的な因果関係（因果効果） （本来の意味でのエビデンス）	・ 実験的・準実験的手法に基づいて明らかになった、施策に関する定量的な因果効果
定性的な因果関係 （フォーカスグループ インタビュー等に基づく）	・ フォーカスグループインタビューやアンケート調査等に基づいて明らかになった、施策に関する定性的な因果関係 ・ 因果関係を指し示すものとしては科学的根拠が弱いと指摘されることもあるが、因果メカニズムの解明に寄与する
分析結果	・ マイクロシミュレーションに基づく分析結果や、マクロ計量モデルを用いた将来予測結果、時系列モデル等を用いた分析結果等
データ・ファクト	・ 統計データの集計結果等

2003年には、政策の事前評価（appraisal）と事後評価（evaluation）についてのガイダンスとして財務省（HM Treasury）により策定されている The Green Book の大幅改訂がなされている⁴。この改訂の目的は、“to encourage a more thorough, long-term and analytically robust approach to appraisal and evaluation”である（同序文）。この文書では政策評価において広範な社会的費用や便益を考慮すること、アウトカム志向で政策を立案すること、政策目標を明確にすることなどが強調されているが、詳細は後掲「3 英国政府における EBPM の実際」を参照されたい。

労働党からキャメロン政権へ交代した後の2011年には、The Magenta Book が公表されている。これは、Green Book を補完する文書として、事後評価に当たっての詳細なガイダンスを提供するものである。評価の設計と実施についての手法等を解説しており、やはり財務省作成である。

なお、英国において EBPM の概念が登場した背景としては、「エビデンスに基づいた医療」(Evidence-based Medicine)の考え方がすでに根付いていたことが重要である。1970年代初頭、医師 Archibald Cochrane (1909-1988) が著書 *Effectiveness and Efficiency: Random Reflections on Health Services* (Nuffield Trust, 1972) を出版した。これは医療における RCT の利用を主張するものであり、大きな反響を呼んだ。以降、英国で Evidence-based Medicine が進展していく。現在は、医療に関するシステマティック・レビューである Cochrane Reviews が普及しており、“Cochrane Database of Systematic Reviews”として公表されている。

2.2 ブレア政権以降の業績管理型政策運営と歳出見直し⁵

2.2.1 歳出見直しと公共サービス合意

ブレア政権のそうした成果志向に対する意識を反映したものが、包括的歳出見直し (Comprehensive Spending Review: CSR) と公共サービス合意 (Public Service

⁴ Green Book の第1版の発行は1991年であり、第2版は1997年に発行されている。2003年の大幅改定は第3版にあたり、その後、2018年に第4版に改訂されている。本稿の第3章では、第3版と第4版の違いを略述している。

⁵ 本節は、National Audit Office (2016)、三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング (2017a)、Freeguard et al. (2015)、Panchamia and Thomas (2014)、東 (2012) 等を基に作成している。

Agreements : PSA) に基づく業績管理 (Performance Measurement) 型政策である。英国には、日本の政策評価法に相当する基本法は制定されていないが、この枠組みの中で、府省別に今後 3 年間に達成すべき目的 (Aim)、政策目標 (Objective)、業績目標 (Performance Target)、金銭価値目標 (Value for Money Target) が定められ、財務省と各府省との間で合意が取られた。

ブレア政権以降の歳出見直しと合意・計画の関係性を整理したものが表 1 であり、業績管理型政策の主要な変遷を整理したものが図 1 である。1998 年の PSA 導入時は、35 分野にわたって 600 ものターゲットが設けられたが、必ずしも計画的に行われたものではなかったため財政と連動したものではなかった⁶。2000 年の PSA では、目標設定数が 160 程度に大幅費縮減されるとともに、財政とも連動するものになった。加えて 2000 年の PSA では、目標達成のための具体的な内容を記したサービス提供合意 (Service Delivery Agreement : SDA) が添付されるようになったと共に、内閣府に設置された Prime Minister's Delivery Unit (PMDU) が、マニフェストで重視された内務省、運輸省、教育省、保健省について 17 の優先ターゲットを設定し、RAG (Red, Amber, Green) レーティング (信号の色に見立てて進捗状況を評価) によって進捗管理を行うようになった。

ブレアの後を引き継いで 2007 年に誕生したブラウン政権は、包括的歳出見直しを踏まえ、複数の省庁にまたがる 30 の分野横断優先目標が定められ、ターゲットが設定されているのは 153 指標のうち 1/3 に留まるなど、非常に簡素化された。個々の府省に対しては新たに「府省戦略目的 (Departmental Strategic Objectives : DSO)」を導入することとした。つまり、政権が各省の取組を管理し、成果重視の行政管理を行う仕組みであった。同時に、PMDU は内閣府から財務省に移管された。

⁶ Panchamia and Thomas (2014)。

表 1 歳出見直しと各合意・計画の関係

歳出 見直し	ブレア政権										ブラウン政権			キャメロン政権						
	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	
CSR1998		PSA1998																		
SR2000				PSA2000																
SR2002						PSA2002														
SR2004								PSA2004												
CSR2007											PSA2007									
SR2010														BP2011-2015						
SR2015																			SDP	

図 1 業績管理型政策の変遷

		ブレア政権		ブラウン政権	キャメロン政権	
		PSA1998	PSA2000	PSA2007	Business Plan	Single Departmental Plan
合意・指標の数		600 ^{PSA}	160 ^{PSA}	30 ^{PSA} 153指標	112インプット指標 146インパクト指標	—
特徴		- 政府の主要政策がカバーされており、政府が何を表現しようとしているのかが示されている - 財政との連動性ははない	- 目標達成のための具体的な内容として Service Delivery Agreement (SDA) が添付 - Prime Minister's Delivery Unit (PMDU) が17の優先目標を管理 - 財政と連動	- 複数の省庁にまたがる30の分野横断目標を設定 153指標のうち、目標があるのは1/3だけであり、簡素化 - 府省レベルの目標を設定した Departmental Strategic Objective (DSO) を作成	- 官僚的な説明責任から民主的な説明責任への転換 - 連立政権の優先目標にそって各府省で計画を策定	- アウトカム指標のみに変更 - 公表されているハイレベルのSDPと、より詳細で内部用のSDPの2種類が存在している
構造	政府全体 府省レベル	PSA PSA PSA PSA	PMDU PSA / SDA PSA / SDA PSA / SDA PSA / SDA	PMDU PSA SDA DSO DSO DSO DSO	連立政権の優先目標 BP BP BP BP	政権の優先目標 SDP SDP SDP SDP

(出所) National Audit Office (2016)、三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング (2017a)、Freeguard et al. (2015)、東 (2012) を基に作成。

(注) Single Departmental Plan については、指標数のカウントが難しい。

2.2.2 歳出見直しおよび公共サービス合意の成果と問題点

包括的歳出見直しおよび公共サービス合意の枠組みのメリットは、省庁間の協力体制によって全体の整合性が確保されていたこと、各省が目的を共有して政策を行えたこと、公共部門のデータが提供されていたこと、中央政府とサービス提供者の間に緊張感をもたらしたことがある。しかしデメリットとしては、本質的な改革をするのではなく目標の達成（target chasing）が重視されてしまったこと、アウトカム目標の多くが政府の統制の範囲を超えてしまい、政策とアウトカムの間の因果関係がはっきりしなかったこと、柔軟性のない仕組みであったため革新的なことを行う意欲が薄れてしまったこと、書類作成等の事務負担の増加などが指摘されている⁷。例えば、表 2 は子ども・学校・家族省における公共サービス合意の指標の設定例だが、非常に細かく設定されていることがよくわかる。

目標達成が重視されてしまった結果、外見上は業績が改善していたとしても、指標測定の際に不正が行われており、データの信頼性に問題が生まれてしまったという指摘もある⁸。実際、Institute for Government に対するインタビューでも、公共サービス合意に基づく目標設定によって各省庁がそれに固執してしまう傾向があることが指摘された。例えば、退所者数に関する目標が設定された場合、犯罪抑制という本来の目的を達成しようとするのではなく、逮捕しやすい人を逮捕する行動を促してしまう可能性がある。

⁷ 内藤・遠藤（2014）および Public Administration Select Committee（2003）。

⁸ 児玉（2011）および Public Administration Select Committee（2003）

表 2 子ども・学校・家族省における公共サービス合意の指標の設定例

指標	指標の内容	指標の定義・解説
PSA 10 全ての子ども及び若者の学習到達度を向上させる	指標1 幼児期基礎段階での到達	2011年までに、幼児期基礎段階プロフィール（Early Years Foundation Stage Profile : EYFSP）における“良い”レベルの発達に到達する幼児（就業前児童）の割合を53%まで増加させる。ベースラインとしては、2008年時点で、49%の幼児が“良い”レベルの発達に到達している。
	指標2 キー・ステージ2における英語及び数学でのレベル4達成の割合	2011年までに、キー・ステージ2 において国語と数学の両方でレベル4に到達する割合を78%まで増加させる。ベースラインとしては、2007年時点で、71%の児童が国語と数学の両方でレベル4に到達している。
	指標3 キー・ステージ3における英語及び数学でのレベル5達成の割合	2011年までに、キー・ステージ3 において国語と数学の両方でレベル5に到達する割合を74%まで増加させる。ベースラインとしては、2007年時点で、67%の児童が国語と数学の両方でレベル5に到達している。
	指標4 キー・ステージ4における中学校全国統一試験（General Certificate of Secondary Education: GCSE）を含む5 A*-C GCSEs（又は同等）達成の割合	2011年までに、キー・ステージ4 において、国語と数学の両方で、GCSEsを含む5 A*-C GCSEs（又は同等）に到達する割合を53%まで増加させる。ベースラインとしては、2007年時点で、キー・ステージ4の末にて、国語と数学の両方で、GCSEsを含む5 A*-C GCSEs（又は同等）に到達した児童の割合は47.6%である。
PSA 11 低収入や不利な状況の子どもと、それぞれの同級生との間での学習到達度の差異を縮小させる	指標1 幼児 基礎段階における達成度の差異	2011年までに、点数の平均値と中央値との差異を33%に減少させるため、幼児期基礎段階プロフィール（Early Years Foundation Stage Profile : EYFSP）の結果において下位20%の子どもの平均得点を改善する。
	指標2 キー・ステージ2及び4における期待水準への達成についての、無料の学校給食の受給資格を持つ生徒と同級生との間における達成度の差異（二つの要素）	ベースラインとしては、2006年においてキー・ステージ2の達成度の差異は25.0ポイント、キー・ステージ4の到達度の差異は28.1ポイントであった。キー・ステージ2について、2007年は無料の学校給食の資格を持つ生徒の、国語及び数学を含むレベル4に到達した割合は51%であり、無料給食を受けていない生徒は75%であり、差異は24ポイントであった。
	指標3 各キー・ステージ2、3、4において、国語及び数学で2レベル前進する生徒の割合（六つの要素）	<ステージ2> ベースラインとしては、2006年に国語においては81%が、数学においては74%が2レベル進展している。2011年まで、2レベル進展する生徒の割合を、国語では9ポイント、数学では11ポイント増加させることを目標としている。 <ステージ3> ベースラインとしては、2006年に国語においては30%が、数学においては63%が2レベル進展している。2011年まで、2レベル進展する生徒の割合を、国語では16ポイント、数学では12ポイント増加させることを目標としている。 <ステージ4> ベースラインとしては、2006年に国語においては56%が、数学においては27%が2レベル進展している。2011年まで、2レベル進展する生徒の割合を、国語では15ポイント、数学では13ポイント増加させることを目標としている。
	指標4 キー・ステージ2において、国語と数学の両方でレベル4に到達する支援対象生徒の割合	ベースラインとしては、2007年において、支援対象生徒のうち、国語では46%、数学では43%がレベル4に到達している。2011年までに、国語では60%まで、数学では55%まで増加させることを目標としている。

（出所）三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング（2017b）を基に作成。

2.2.3 キャメロン政権における業績管理型政策

こうした課題を踏まえて、2010 年にキャメロン政権が誕生したが、キャメロンは、政権交代前の 2010 年 7 月のスピーチにおいて「公共サービス合意の目標は正しいが、トップダウンで中央集権化され官僚的であることが望ましくない」と指摘しており、「官僚的な説明責任を重視した古いシステムを、民主的な説明責任（国民に対する説明責任）を重視した新しいシステムに置き換える」としていた。そのため、キャメロン政権誕生後は、透明性の向上、権限移譲、ビジネスライクという 3 つの原則を掲げ、公共サービス合意を廃止して、政権の優先目標に沿って各府省における事業計画（Business Plan : BP）を導入した⁹。公共サービス合意と事業計画の長所及び短所を比較したものが表 3 である¹⁰。

また前述のように、公共サービス合意の枠組みでは、本来の目的を達成するのではなく、指標を歪ませるインセンティブも生まれていた。そこでキャメロン政権では、政策の実行状況を監視する役割を担う Implementation Unit を 2010 年 6 月に設立した。Implementation Unit が実施する進捗評価は「deep dive」と呼ばれ、書類による確認だけでなく、現地調査も踏まえて政策の進捗状況を管理している。

その後、2015 年の歳出見直しを受けて、単独府省計画（Single Departmental Plan）が導入された。単独府省計画では、各省の政策及び施策について、4 年程度の期間の成果目標が設定され、それに対する評価が実施されている。

⁹ 内藤・遠藤（2014）。

¹⁰

表 3 公共サービス合意と事業計画の比較

	公共サービス合意	事業計画
長所	・アウトカムとアウトプットを対象としていた ・府省横断的な優先事項 ・地方レベルの活動とリンクしていた ・体系的で持続的な構造を提供していた ・職員や大臣が、より直接的に活動に対するアカウンタビリティを実感していた	・政策のアウトプットと設定された成功がリンクしていた ・府省の実際の活動に関する詳細な情報を提供していた ・アカウンタビリティの明確な基準を提供していた ・透明性を持って報告されていた ・簡易であり、官僚的でなかった
短所	・アウトカム指標が、上位レベル過ぎ、発散していた ・アウトカムに注力しており、活動や資源の配分に遡るためのスコープを提供していない ・アカウンタビリティは、しばしば不明確であった ・官僚制の助長、イノベーションの抑制、ゲーミングの可能性について批判があった	・アウトカムは、アウトプットとリンクしておらず、府省の目的と対応づけられていなかった ・府省の活動の幅や深さを網羅していなかった ・府省の内部的な計画や業績管理と統合されていなかった ・政策の業績に対して、財務データを追跡する手法を提供していない

(出所) 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング (2017)

(原出所) Case and Hall (2014)

3 英国政府における EBPM の実際

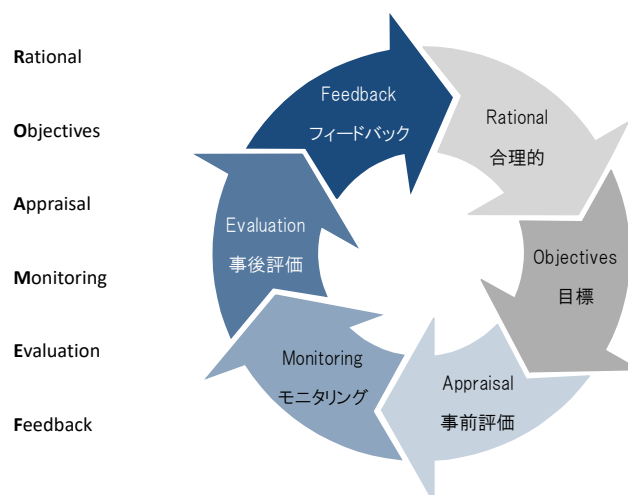
ここでは、各府省の政策評価の枠組みにおいて、EBPM がどのように制度的に位置づけられているか整理する。

3.1 英国における政策評価の枠組み

英国では、政策評価の在り方や実施方法について財務省により複数のガイドブックが示されており、各府省はこれに基づき政策評価を実施することになっている。これらのガイドブックの中でも、中心となっているのが **Green Book** であり、1991 年に初版が公表されてから複数の改訂がなされ、最新版が 2018 年に公表されている¹¹。**Green Book** では、規制及び予算執行を含む、あらゆる階層の政策を対象とし、事前評価（Appraisal）と事後評価（Evaluation）に分けて、それぞれの在り方を示している。

英国の政策過程は、これらのガイドブックでは、図 2 に示す ROAMEF モデルにより 6 段階に区分されている。また同モデルが想定する政策過程と各種ガイドブックの対応関係は、図 3 の通りである。規制及び予算執行の事前評価は、それぞれ **Impact Assessment** と **Business Case** に分かれているが、どちらも **Green Book** が対応している。事後評価は、主に後述する **Magenta Book** が対応しており、**Green Book** も一部対応している。

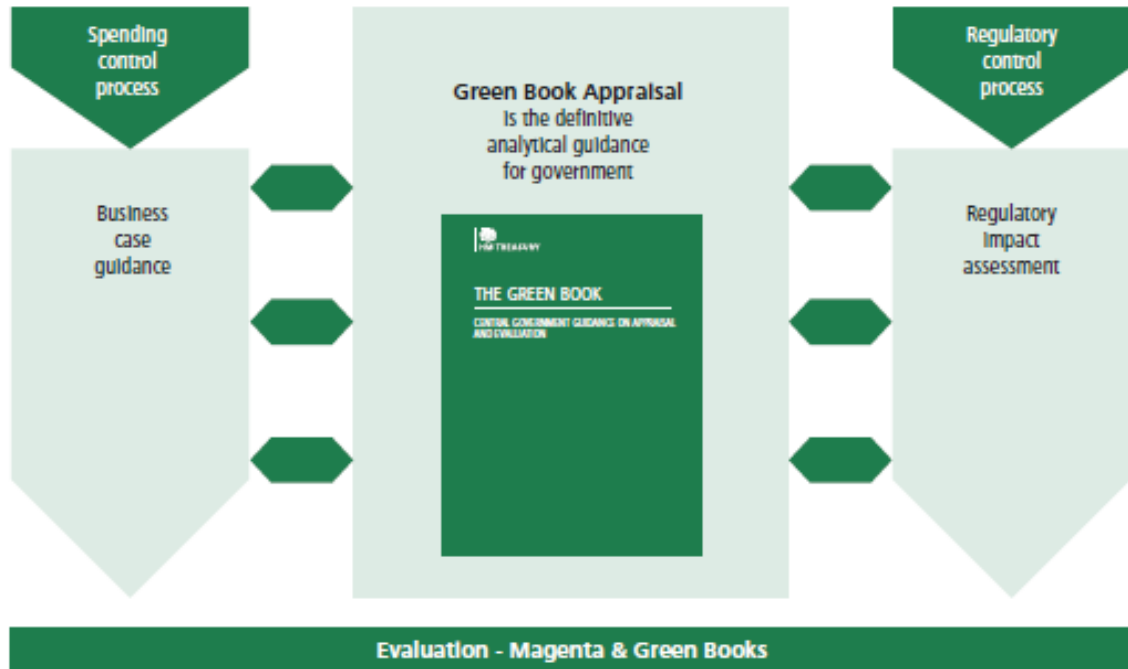
図 2 ROAMEF サイクル



（出所）HM Treasury（2018）を基に作成

¹¹ 初版及び改訂版の公表年度については、初版が 1991 年、第 2 版が 1997 年、第 3 版が 2003 年、現状の最新版である第 4 版が 2018 年度である。

図 3 政策過程と各種ガイドブックの対応関係



(出所) HM Treasury (2018)

Green Book の他に、これを補完する形で複数のガイドブックが財務省によって策定されている。Magenta Book は主に事後評価の具体的な手法を、Aqua Book は分析モデルや精度に関する基準をまとめている。また Managing Public Money は、評価が対象ではなく、公的資源を責任をもって活用するためのガイドラインとなっている。

なお予算執行の場合に限定すれば、Business Case に関するガイドブックが施策 (programme) 版及び事業 (project) 版としてそれぞれ策定されている¹²。一方規制については、Impact Analysis を含む規制の運用全般に関するガイドブックが、規制を所管する BEIS によって策定されている。

¹² 施策と Programme、事業と Project がそれぞれ完全に対応関係にあるわけではない、本稿では便宜上このように訳している。

表 4 Green Book に関連する各種ガイドブック

名称	概要
Magenta Book	・ 2011 年、財務省により策定。 ・ 事後評価の詳細な手法。政策立案者向けのパートと、アナリスト向けのパートの二部構成。
Aqua Book	・ 2015 年、財務省により策定。 ・ 分析モデルや精度に関する基準。
Managing Public Money	・ 2018 年、財務省により改訂（初版は 2007 年）。 ・ 公的資金を活用する上での指針。
Guide to Developing the Programme Business Case	・ 2018 年、財務省により策定。 ・ 施策（programme）レベルにおけるビジネス・ケースの開発に関するガイダンス。
Guide to Developing the Project Business Case	・ 2018 年、財務省により策定。 ・ 事業（project）レベルにおけるビジネス・ケースの開発に関するガイダンス。
Better Regulation Framework Guidance	・ 2018 年、BEIS により策定。 ・ Impact Assessment を含めて、規制の運用全般に関するガイダンス。

以降では、先述の政策過程のうち事前評価と事後評価の段階に焦点を当て、エビデンスの活用や創出を含め、各府省がこういった分析や検討を実施することが求められているかについて紹介する。

3.2 事前評価

事前評価については、財務省による予算査定等において用いられることもあり、事後評価に比べて各府省が重視しており、事前評価を義務付ける制度やその様式についても整備されている。

ただし事前評価においてエビデンスが活用されていると認識されているものの、ここで主に想定されているエビデンスは、費用便益分析の推計結果等を含んでおり、必ずしも因果関係を示す狭義のエビデンスのみではない点に留意が必要である。

3.2.1 規制の場合

規制に関する事前評価については、Impact Assessment（IA）の中で実施が義務づけられており、その内容や様式等が規定されている。この結果については、各府省の「より良い規制ユニット（Better Regulation Unit：BRU）」やビジネス・エネルギー産業戦略省（Department for Business, Energy and Industrial Strategy：BEIS）の「より良い規制事務局（Better Regulation Executive：BRE）」、内閣府 Cutting Red Tape により点検されることになっている。

IA の事前評価における分析結果やエビデンスを記載するための様式（Analysis and Evidence）を見ると、日本における規制の事前評価同様に、費用や便益の推計結果が重視されていることがわかる。

図 4 事前評価（Analysis & Evidence）の様式

Summary: Analysis & Evidence				Policy Option 1	
Description: FULL ECONOMIC ASSESSMENT					
Price Base Year	PV Base Year	Time Period Years	Net Benefit (Present Value (PV)) (£m)		
			Low: Optional	High: Optional	Best Estimate
COSTS (£m)		Total Transition (Constant Price) Years	Average Annual (excl. Transition) (Constant Price)		Total Cost (Present Value)
Low		Optional	Optional		Optional
High		Optional	Optional		Optional
Best Estimate					
Description and scale of key monetised costs by 'main affected groups' Maximum of 5 lines					
Other key non-monetised costs by 'main affected groups' Maximum of 5 lines					
BENEFITS (£m)		Total Transition (Constant Price) Years	Average Annual (excl. Transition) (Constant Price)		Total Benefit (Present Value)
Low		Optional	Optional		Optional
High		Optional	Optional		Optional
Best Estimate					
Description and scale of key monetised benefits by 'main affected groups' Maximum of 5 lines					
Other key non-monetised benefits by 'main affected groups' Maximum of 5 lines					
Key assumptions/sensitivities/risks Maximum of 5 lines					Discount rate (%)

(出所) Department for Business, Energy & Industrial Strategy (2017) “Regulatory impact assessment (RIA) template”

3.2.2 予算執行の場合

他方予算執行に関する事前評価については、施策（programme）及び事業（project）いずれの場合においても、ビジネス・ケースを策定することが各府省に義務付けられており、府省内や財務省等による予算査定等において活用されることになっている。

ビジネス・ケースでは、以下の5つの観点について検討し、その結果をまとめることになっている。ビジネス・ケースに関するガイドラインは、施策用と事業用で別々に策定されているが、いずれにおいてもこの5つの観点は共通である。

- (1) 戦略の観点（Strategic dimension）：介入の合理性を含め、変化のためのケースは何であるか？現在の状況はどうであるか？何が実施されるのか？どのようなアウトカムが期待されているのか？政府全体の政策や目標に適合するのか？
- (2) 経済の側面（Economic dimension）：既存事業を継続する場合に比べ、当該介入の社会的価値はどうであるのか？
- (3) 商業の側面（Commercial dimension）：現実的で信頼できる商業的な取引が実行されるか？誰がどのリスクを管理するのか？
- (4) 財務の側面（Financial dimension）：資本と収支両面の総費用について、当該提案の公的部門の予算に対する影響はどうであるか？
- (5) 管理の側面（Management dimension）：現実的で頑健な実行計画はあるか？

ビジネス・ケースにおいて求められるエビデンスの範囲は、以下で紹介するビジネス・ケースのガイドラインをみると比較的広く捉えられていると考えられる。因果関係を示す狭義のエビデンスについては、戦略の側面の検討において活用されることが想定されるが、一方で経済の観点や財務の観点については、費用便益分析や財政に関する推計の結果等がエビデンスとして用いられていると推察される。

① 施策レベルのビジネス・ケースの概要

ガイドラインにおいて、施策は「ある組織の長期的目標の追及における計画された手段、関連イベントや連携された活動の一連である」と定義づけられている。また施策レベルのビジネス・ケースの開発過程は、以下のように整理されており、各観点について段階的に検討することになっている。

表 5 ビジネス・ケースの開発過程（施策）

戦略アセスメント (Strategic Assessment)	ステップ 1. 戦略の背景状況の特定
戦略面のケース (Strategic Case)	ステップ 2. 変化のためのケースの策定
経済面のケース (Economic Case)	ステップ 3. 望ましい手段の探索 ステップ 4. 潜在的な VFM の特定
商業面のケース (Commercial Case)	ステップ 5. 潜在的な取引の特定
財務面のケース (Financial Case)	ステップ 6. 支出能力と資金需要の把握
管理面のケース (Management Case)	ステップ 7. 効果的な実行の計画

（出所）HM Treasury（2018）“Guide to Developing the Project Business Case”

策定されたビジネス・ケースは、いくつかの点検を受けることになっており、その一つがゲートウェイ・レビューと呼ばれるものであり¹³、施策についてはゲートウェイ・レビュー0が、初期段階、主要な意思決定の段階（1回もしくは2回）、最終段階のそれぞれで実施されることになっている。ゲートウェイ・レビュー0の概要は以下の通りである。

¹³ 研究開発のマネジメント手法であるステージ・ゲート法を参考にはいると考えられる。ステージ・ゲート法の基本的な考え方は、研究開発の過程を段階的に区分し、各段階にゲートを設け、そこでの要件を満たす場合にのみ次の段階に進展させるというものである。

表 6 ゲートウェイ・レビュー0

段階	レビュー内容
初期段階のレビュー	・ 変化のための幅広い戦略が策定された後、パブリックコメントの実施や企画書がプログラム委員会等に提出される前に最初のレビューが行われる。 ・ このレビューでは、プログラムの正当性に焦点が当てられる。
中期段階のレビュー	・ 主要な関係者が目指すアウトカムについて共通の理解を持ち、それを到達しそうであることを確認するための問いについて再考する。
最終段階のレビュー	・ プログラムの全般的な成功、アウトカムや便益の達成を評価し、得られた教訓を確認する。

(出所) HM Treasury Office of Government Commerce (2011)“OCG Gateway Review 0 : strategic assessment guidance”

② 事業レベルのビジネス・ケースの概要

ガイドラインにおいて、事業は「予め定められた資源を活用し、予め定められた期間に、予め定められたアウトカムや結果を達成することが求められた一時的な組織である」と定義づけられている。また事業レベルのビジネス・ケースの開発過程と、ゲートウェイ・レビューの実施段階は、以下のように整理されている。事業については、ゲートウェイ・レビュー0に加えて、ゲートウェイ・レビュー1～5が実施されることになっている。

表 7 ビジネス・ケースの開発過程及び各段階のゲートウェイ・レビュー（事業）

開発仮定	ステップ・ゲートウェイ
戦略の背景状況の特定、 戦略アセスメントの実施	ステップ 1. 戦略の背景状況の特定 ゲートウェイ 0. 戦略アセスメント
スキームの議論、SOC (Strategic Outline Case) の準備	ステップ 2. 変化のためのケースの策定 ステップ 3. 望ましい手段の探索 ゲートウェイ 1. ビジネスの正当化
スキームの計画、OBC (Outline Business Case) の準備	ステップ 4. 潜在的な VFM の特定 ステップ 5. 潜在的な取引のための準備 ステップ 6. 支払能力と資金需要の把握 ステップ 7. 効果的な実行の計画 ゲートウェイ 2. 実行戦略
解決手段の獲得、FBC (Full Business Case) の準備	ステップ 8. VFM の高い解決の確保 ステップ 9. 取引のための契約 ステップ 10. 効果的な実行の確保 ゲートウェイ 3. 投資の意思決定
実行及びモニタリング	ゲートウェイ 4. サービスのための準備
評価及びフィードバック	ゲートウェイ 5. 運用のレビュー、便益の実現

(出所) HM Treasury (2018) “Guide to Developing the Programme Business Case”

3.3 事後評価

事後評価については、事前評価ほど重視されておらず、インパクト評価（政策効果の因果関係の測定）に相当する評価を実施することが必ずしも制度的に要請されておらず、全ての施策や事業において実施されているわけではない。インタビューを実施した複数の機関からも、英国において事後評価が今後の課題であるとの指摘があった。

ただし、事後評価の分析手法をまとめた **Magenta Book** が 2011 年に策定され、さらに **Green Book** の 2018 年改訂にあたっては、**Magenta Book** を踏まえて、因果関係を考慮した事後評価（インパクト評価）に関する記載が充実化されている。

Magenta Book の概要は以下の通りである。政策立案者向けに評価の概要等まとめた Part A と、アナリスト向けに技術的側面等をまとめた Part B の二部構成となっている。特に Part B については、幅広い評価を対象範囲としているものの、インパクト評価を重視した内容となっていることが窺える。

表 8 Magenta Book の構成

章	主な内容
Part A	政策立案者向け。評価の概要や適切な評価の利点等を記載
1 章 政策評価の主な論点	・ 評価の概要及びその利点 ・ 適切な評価に影響を与える要素 ・ 政策過程（ROAMEF）における評価の位置づけ
2 章 当該政策にとって適切な評価の特定	・ 評価の分類（プロセス評価、インパクト評価、経済性評価） ・ 評価手法の選択
3 章 政策設計へのインパクト評価の組み込み	・ 政策立案段階での検討の必要性 ・ 政策デザインの微調整で評価の選択肢や質が向上
4 章 評価設計において、考慮すべき実務上の論点	・ 評価の 9 ステップ ・ 評価に必要な資源 ・ 評価資源の確保に影響する要因
Part B	アナリスト向け（関心のある政策立案者）。技術的側面を着目
5 章 評価の段階	・ 評価の 9 ステップ及び各ステップの詳細

6章 評価フレームワークの設定	・セオリー評価（セオリーに基づく評価） ・より広い影響や意図していない影響の評価 ・既存のエビデンスのレビュー（システマティック・レビュー、ラピッド・エビデンス評価、メタ・アナリシス、既存及び新規エビデンスの理解（シミュレーションモデル）
7章 データ収集	・政策実行前にデータ収集が必要 ・データ収集方法（行政の長期的な統計調査やモニタリング・データ、アンケート調査） ・倫理及びデータ保護に関する留意
8章 プロセス評価、アクション・リサーチ、事例研究	・それぞれの概要及び特徴 ・それぞれを実施するための調査手法
9章 実証的なインパクト評価	・実証的なインパクト評価の概要（政策以外の要因を考慮） ・実証的なインパクト評価の要件 ・効果的な評価のための政策の設計 ・評価デザインの検出力 ・準実験データの分析方針 ・教科書的技術の批判的検討 ・制約のある評価デザイン
10章 評価エビデンスの総括・報告	・評価エビデンスの活用方法、評価エビデンスの統合 ・定量データの統合、定性データの統合 ・より広い文脈での評価結果の設定 ・将来の意思決定（本格展開・規模拡大） ・評価計画への示唆 ・報告書化、評価結果の拡散

（出所）HM Treasury（2011）“The Magenta Book Guidance for evaluation”を基に作成

また2018年のGreen Bookの改訂においても、このMagenta Bookを踏まえたものとなっており、事後評価の内容に以下のようないくつかの進展が見られる。

- ・第3版では事後評価の必要性和過程の概略、事前評価との対比が示されるのみであったが、最新版では評価の種類や事後評価の実施方法についても言及されている。
- ・最新版では、因果関係やその要因の把握に関する事後評価が想定されている。
- ・最新版では、政策立案や事前評価の段階に、モニタリングや事後評価を組み込むことの重要性を指摘している。政策の効果を検証するためにパイロットが活用したり、異なる手段の効果を検証するために、政策にバリエーションを持たせた設計にしたりにできることに触れている。

表 9 Green Book 2003 年版と 2018 年版の対応表（事後評価に関する章）

2003 年版（第 7 章 事後評価）	2018 年版（第 8 章 モニタリング及び事後評価）
■イントロダクション ・完了もしくは規定の段階に達した時点で、包括的な事後評価を受けるべき。 ・発生した事象に基づいて、費用便益を実施することに焦点を当てている。 ■事後評価プロセス ○事後評価の対象を特定 ○代替な状況／経営層による決定 ○成果とターゲットを比較 ○結果と提言を提示 ○結果と提言を伝達 ○事前評価と事後評価の比較	■イントロダクション ・モニタリング及び事後評価は、介入の開発・計画段階から予め検討することが重要である。 ・事後評価は、介入の設計、実行、成果に関する体系的なアセスメントである。 ■適切な事後評価によって得られる示唆（介入前、介入中、介入後） ■プロセス評価とインパクト評価 ■規制の場合と予算執行の場合 ・規制：事後評価については、PIRs（Post-Implementation Reviews）が求められる。 ・予算執行：モニタリング及び事後評価の計画は、ビジネス・ケースのガイドラインに従う。 ■定量的手法と定性的手法の組合せ ■事前にモニタリングと事後評価を計画することの便益 ■主要な評価の問い

（注）2018 年版の第 8 章については、2003 年版の第 7 章のように明確に小見出しが設定されているわけではないため、上記は筆者が記載内容から整理したものである。また 2003 年版における「・」印の箇所は、筆者が追記した。

3.3.1 規制の場合

規制については、IA の中で事後評価（Post Implementation Review）が義務付けられている。従来の制度（Regulatory Impact Assessment : RIA）では事後評価は特に義務付けられていなかったが、RIA から IA に改正される際に、事後評価も義務付けられるようになった。

ただしここで想定されている事後評価は、指標のモニタリングも含んでおり、必ずしも頑健な評価というわけではない。

3.3.2 予算執行の場合

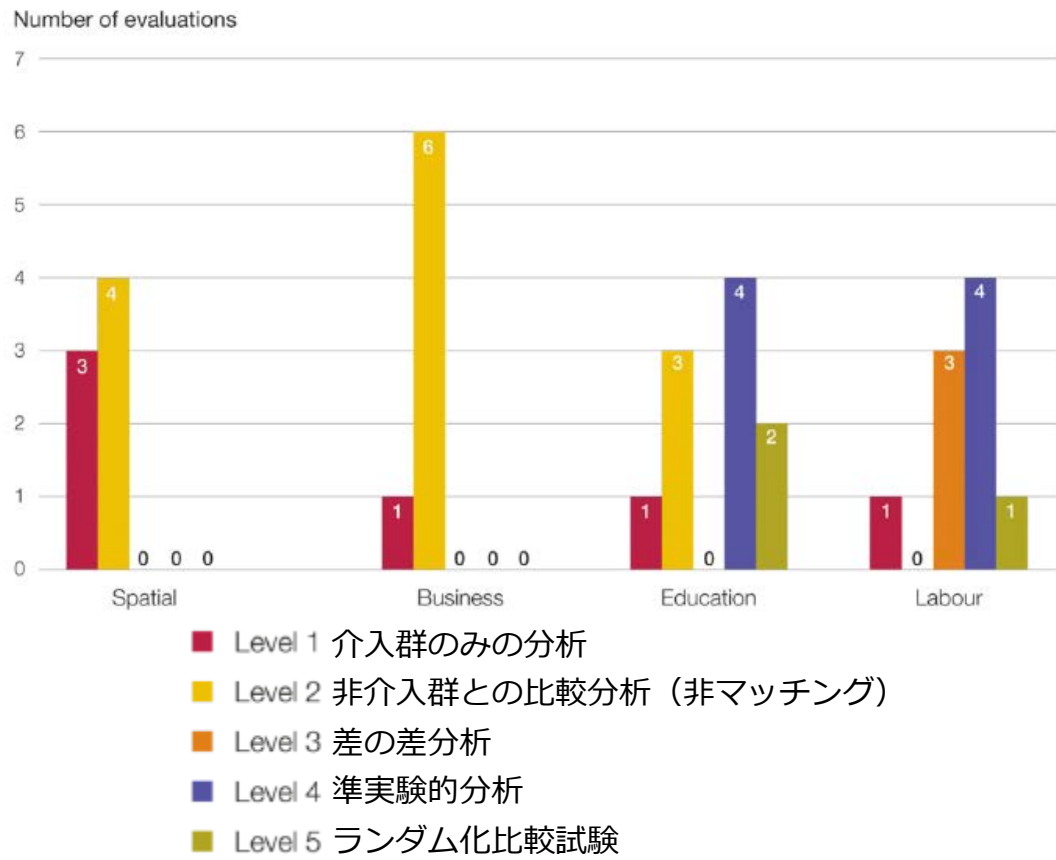
予算執行については、事後評価に関する明確な制度はない。なお単独府省計画（Single Departmental Plan）では、上位レベルの各政策に対して設定した業績指標について、その実績をモニタリングし公表することになっているが、説明責任を果たすことに主眼が置かれており、必ずしも政策の効果を精緻に測定するものではなく、EBPM との直接的な関係性は低いと考えられる。

ただし、一部の重要な政策については各府省がそれぞれ独自に事後評価を実施している状況である。この背景には、Spending Review や議会で指摘を受けることがあり、それらに対応することが一つのインセンティブになっている¹⁴。

またこうした事後評価の実態について、英国会計検査院（National Audit Office : NAO）が 2013 年に検査を実施しているが、政策の介入群のみに絞った分析も含まれている等、必ずしも頑健な分析が実施されているというわけではないことが指摘されている。図 5 は、NAO が各府省の評価担当者に対するアンケートを基に、各府省で実施された事後評価について、政策分野ごとに分析の頑健性のレベルを整理したものである。分析のレベルを 5 段階に分類しているが、「介入群のみの分析」であるレベル 1 や、「非介入群との比較分析（非マッチング）」であるレベル 2 に分類されている事後評価が一定割合あることが分かる。

¹⁴ 各府省に対する現地インタビュー調査より。

図 5 政策分野別の頑健性レベル別事後評価件数



（出所）NAO（2013）“Evaluation in Government”

3.3.3 各府省における事後評価に向けた取組

上述の通り、必ずしも府省全体として制度的に事後評価が実施されているわけではないが、各府省がそれぞれ独自に取り組んでいる場合もある。ここでは、ビジネス・エネルギー・産業戦略省（BEIS）、雇用年金省（DWP）、教育省（DfE）に事後評価に関する取組については、必ずしも網羅的とは言えないものの、特徴的と考えられる事例をいくつか紹介したい。

① BEIS における事後評価の取組

BEIS（当時：BIS）は、先述の NAO（2013）の指摘等を受けて、事後評価について戦略及び計画を取りまとめている。具体的には 2014 年に評価戦略（Evaluation Strategy：2015 to 2016）、2016 年に評価計画（Evaluation Plan 2016）を公表している¹⁵。EBPM の事前のための適切なエビデンスを創出するため、頑健な事後評価を強化する方針が示されている。

実際に、同省での事後評価の実施状況をみても、比較的頑健性が高いとされている手法を用いた分析が数多く実施されている。また Green Book 等にも記載されている通り、ビジネス・ケースの段階から評価計画を策定することが望ましいとされており、インタビューにおいても、事後評価に関して明確な規定があるわけではないが、評価部局として政策実施前にモニタリングする指標について合意したり、ベースラインデータを収集したりすることを推奨しているとのことであった。

(1) 評価戦略（Evaluation Strategy：2015 to 2016）

同戦略は、全政策立案過程に評価を組み入れる明確な道筋を提供することで、省内及び関連機関における頑健なエビデンス基盤を維持し開発することへの強い意志を反映するものとして策定されている。同戦略ではエビデンスが重要であり、それ故にモニタリングや事後評価も重要であることについて、以下のように述べている。つまり、モニタリングや事後評価は、エビデンスの情報源の一つとして重視されている。

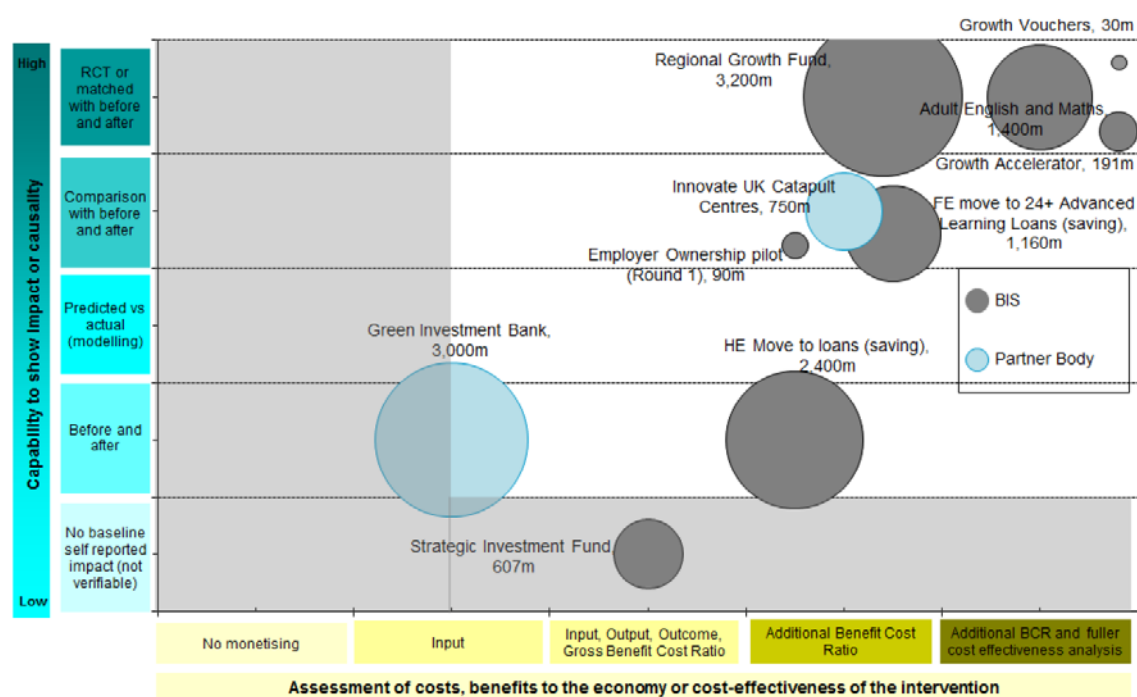
We need to provide good evidence on which policies work best and why, and how to improve our policies. Monitoring and evaluation evidence is an important input into evidence-based policies, and it is key to allowing BIS to make better resource allocation decisions and to deliver

¹⁵ なお BEIS へのインタビューによれば、最新版の評価戦略は 2019 年上半に公表される見込みとのことである。

the most impact with limited resources.

BIS（戦略公表時）では、戦略公表の数年前から、可能な場合には、因果関係を実証する事後評価を全政策で実施することを促進してきており、代表的な 10 の評価プロジェクトの事例を紹介している。この 10 事業については、同省の政策エリアを示し、革新的な評価手法を採用したものとなるように選択されている。下図は、評価プロジェクトについて、頑健な分析の実施可能性及び評価する要素の範囲という二つの観点からマッピングしたものである。

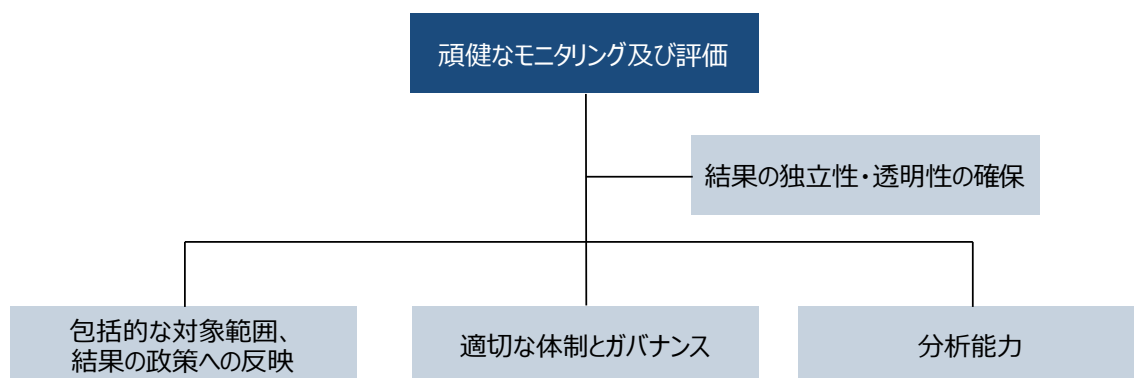
図 6 Evaluation Strategy のける 10 の主要な評価プロジェクト



(出所) BIS (2014) "Evaluation Strategy : 2015 to 2016"

同戦略は、序章を含む 6 章から構成されている。序章では、戦略の背景やビジョン、目標がまとめられている。頑健なモニタリング及び評価には、「包括的な対象範囲、結果の政策への反映」、「適切な体制とガバナンス」、「分析能力」、「結果の独立性・透明性の確保」の 4 つが重要としており、1 章から 4 章は各要素に対応し、それぞれの詳細がまとめられている。また最後の 5 章はこれら全体の総括となっている。

図 7 評価戦略の構成（頑健なモニタリングと評価のための 4 つの要素）



（出所）BIS（2014）“Evaluation Strategy：2015 to 2016”

（2）評価計画（Evaluation Plan 2016）

同計画では、主要な政策領域については、3年から5年ごとに事後評価を実施し、年次の評価計画を公表する方針が明記している。

事後評価について、①プロセス評価、②アウトカム評価、③インパクト評価、④経済性評価といった4つの類型を提示しており¹⁶、その上でBISとして可能な限りインパクト評価を実施することに関心を持っており、RCTや準実験等といった手法を活用する機会を探っている旨が示されている。

表 10 事後評価の類型

類型	内容
プロセス評価	プロセス評価は、政策の実行プロセスについて分析するものであり、その結果に基づき政策を調整する。
アウトカム評価	アウトカム評価は、設定した目標がどの程度達成されたかについてエビデンスを提供する。
インパクト評価	インパクト評価は、政策が機能したかについてエビデンスを提供する。
経済性評価	経済性評価は、達成された便益が、政策に要した費用を正当化するかについて検証するために実施する。

（出所）BIS（2016）“Evaluation Plan 2016”を基に作成

¹⁶ あくまで類型方法の一案としており、今後改訂する可能性があるとしている。

また BIS の予算執行及び規制の両方について、主要な政策領域における事後評価の状況を取りまとめている。例えば予算執行の場合、政策領域を 9 つに区分し¹⁷、各領域の主要政策に対する事後評価の実施状況やその評価レベルを一覧表形式で整理している。なお主要な政策は、10 百万ポンドを超えるプログラムを基本とするが、革新的なパイロット・プログラム等、重要と考えられるものは 10 百万ポンド未満の場合でも対象に含んでいる。一例として、Enterprise の領域における事後評価の実施状況を以下に掲載する。

表 11 各主要政策領域における事業評価（Enterprise 領域の例）

政策名	インパクト評価のレベル
Growth Vouchers (Main) Programme	期待のインパクト評価スコア5 ランダム化比較試験
Growth Vouchers Programme (Business Schools)	期待のインパクト評価スコア5 ランダム化比較試験
Business Support Helpline and advice content on GOV.UK	期待のインパクト評価スコア1 自己申告に基づくインパクト：比較対象群なし
Growth Accelerator (Part of Business Growth Service from Dec 2014)	期待のインパクト評価スコア1 自己申告に基づくインパクト：比較対照群なし 実際のインパクト評価スコア2 暫定評価については、自己申告に基づくモニタリングデータを活用
Growth Hubs	期待のインパクト評価スコア1 自己申告に基づくインパクト：比較対照群なし
Enterprise Pilots in Prisons	実際のインパクト評価スコア1 自己申告に基づくインパクト：比較対照群なし

(注) インパクト評価スコアは、頑健性の低いものから順に 5 段階でランクづけ。

(出所) BIS (2016) "Evaluation Plan 2016"を基に作成

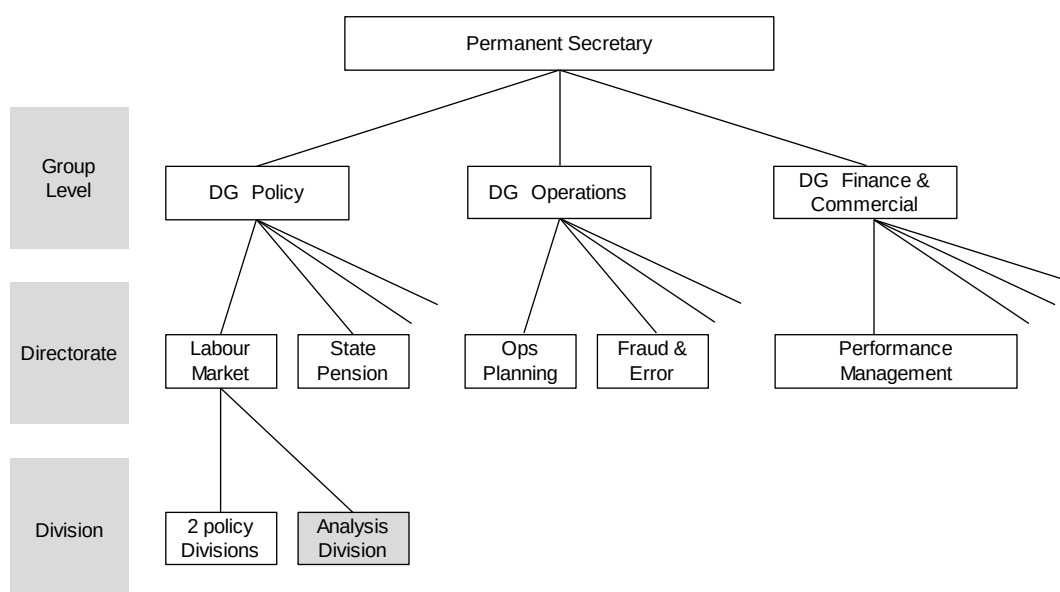
¹⁷ Enterprise, Local Growth, Sectoral Analysis, Labour Markets, Higher Education, Vocational Education, Innovation, Partner Organization(Innovate UK), Partner Organization(Shareholder Executive) の 9 領域。

② DWP における事後評価の取組

DWP では、事後評価の実施に関する計画等が省内で策定されているわけではないが、RCT を含む事業評価が多数実施されている。インタビューによれば、RCT も DWP では一般的な評価手法として認識されているとのことだった。実際に RCT が 1980 年代半ばから利用されており、複数の実施例がある。

この背景としては、国民に対する行政サービスを直接提供する役割を担っており、次の政策立案のために事後評価の結果を活用するという目的意識が共有されていることが挙げられる。また DWP では、省内の特定の部門にアナリストが所属するのではなく、各政策部門にアナリストがそれぞれ所属しており、事後評価に向けた連携が行いやすい点もその一因として想定されうる（図 8）。

図 8 DWP の組織図（アナリストの所属）



（注）DP は Director General の略。網掛け部分（Analysis Division）がアナリストが所属する部署。他の政策部門にもそれぞれ同様の部署が存在する。

（出所）WDP 提供資料を基に作成。

DWP の事後評価の一例として、Universal Credit がある。これについては、RCT を含む事後評価が実施されている。インタビューにおいても、事後評価は義務化されているわけではないが、Universal Credit は事後評価の好事例であり、他の政策転換についても同様の事後評価を実施することが期待されているとのことであった。

Universal Credit は、既存の低所得層向け給付制度である所得補助、所得調査制求職者手当、雇用・生活補助手当（所得関連）、就労税額控除、児童税額控除、住宅給付を統合するものであり、就労が給付よりも得であることを明示し、就労促進及び不正受給の防止等を目指すものである。

同プログラムの評価については、早期のフィードバックと長期的なエビデンス（インパクト評価や費用便益分析）の両方を包含することとされている。中長期的なエビデンスを創出するための分析の一つとして、ジョブ・センターの支援について RCT による効果検証が実施されている。対象者を以下のような 3 つのグループに分け、それぞれに異なる支援を提供し、それぞれの効果の比較検証が行われている。2018 年 3 月に実験が完了しており、2018 年秋頃に完全な評価が実施される予定である。

今後の事後評価の方針について、インタビューでは、さらに事後評価を充実化する上では、実験のコストを下げるのが重要であるとのことであった。データのコストを下げるため、ONS 等が中心となってデータの統合を進めている。

③ DfE における事後評価の取組

DfE に対するインタビューでは、支出が各学校の運営費用等であり、予算の大枠がある程度決まっているため、事後評価はあまり実施されていないとのことであった。しかしながら、政策対象者に関する各種行政データを統合したデータを活用することで、データ収集コストを下げ、効率的に政策の効果検証が実施できるようにする等といった取組が行われている。その一例として、National Pupil Database の整備及び活用状況について紹介したい。

DfE では、全国テスト（National Test）及び一般中等教育修了試験（General Certification of Secondary Education : GCSE）等の結果、地方当局が所管の学校から収集した各種データ、義務教育後における各種データ等を突合し、全国生徒データベース（National Pupil Database : NPD）として整備している。また必要な申請手続きを経て、定められた基準を

満たせば、外部の研究者等も本データベースの個票データを利用して、分析することが可能である。同データを活用することで、実験コストやデータ収集コストを抑えて、教育政策の効果検証を実施することができる。

4 英国におけるエビデンス供給増加のための取り組み

本章では、英国の EBPM を支える要因について、エビデンスの供給という観点から整理する。政府における分析専門職と、政府におけるエビデンスのニーズを研究者に示す Area of Research Interest、マクロ経済・財政の予測を担う Office for Budget Responsibility、官民連携機関としての What Works Centre (WWC) について論ずる。

4.1 政府における分析専門職 (Analytical Professions)

4.1.1 EBPM を担う専門職

英国政府には、政策分析を担当する専門職 (profession) が多数存在し、確固たる地位を占めている¹⁸。具体的には、エコノミスト (Economist)、社会調査 (Social Researcher)、オペレーショナル・リサーチ (Operational Researcher)、統計 (Statistician)、科学技術 (Science and Engineering) が主要な分析専門職である。こうした専門職が英国政府の EBPM に多大な役割を果たしている。

2016 年時点での各専門職の人数は以下のとおりである。エコノミストは 942¹⁹、統計は 1,583、社会調査は 540、オペレーショナル・リサーチは 578、科学技術は 11,486 である (National Audit Office 2017; 藤田 2017)。なお、いわゆるジェネラリストは Policy Profession と位置づけられているが、その数は 16,573 である²⁰。

4.1.2 分析専門職の役割 – 政府エコノミストを題材に

これら分析専門職の役割や人事・組織等について理解してもらうために、代表的な分析専門職であるエコノミストを題材として説明する²¹。

英国政府には政府エコノミスト (government economist) と呼ばれる一群の人々があり、政府経済サービス (Government Economic Service, GES) という集団を構成している

¹⁸ 英国政府における専門職については、藤田 (2014) を参照されたい。

¹⁹ エコノミストの人数について後掲の図表とやや齟齬があるが、これは数え方の相違によるものと推察される。

²⁰ Policy Profession については藤田 (2015) が詳しい。

²¹ 本節は、内山 (2012) をもとに、数字をアップデートするなど改訂を施した。

22。政府エコノミストは政府内の各省で政策決定に関わる経済分析を担当しており、主な業務は、政策形成のための分析（事前評価 appraisal）と、実施された政策の評価（事後評価 evaluation）の二本柱である（詳細は「3 英国政府における EBPM の実際」参照）。前者の事前評価がエコノミストの業務の大半を占める。具体的には、各省に所属する政府エコノミストは、各省が予算要求する際の企画書（business case）に添付する費用便益分析計算書を作成する。一方、財務省（Her Majesty's Treasury）のエコノミストはそれを検証する任を果たす。財務省のエコノミストは、一定の税制について、そのマクロ経済的効果やミクロ的効果（所得階層ごとの効果など）を分析したりもする。

2012 年のデータによれば、英国政府全体で合計 1,200 名の政府エコノミストが雇用されている。各省における配置人数について、多い順に 5 省を挙げると、財務省で 158 名、雇用年金省（Department for Work and Pensions）で 106 名、国際開発省（Department for International Development）で 101 名、ビジネス・イノベーション・技能省（Department for Business, Innovation and Skills、名称は当時のもの。現在は再編され Department for Business, Energy & Industrial Strategy（BEIS）となっている）で 91 名、エネルギー・気候変動省（Department of Energy & Climate Change、名称は当時のもの。現在は再編され BEIS の一部）80 名となっている。

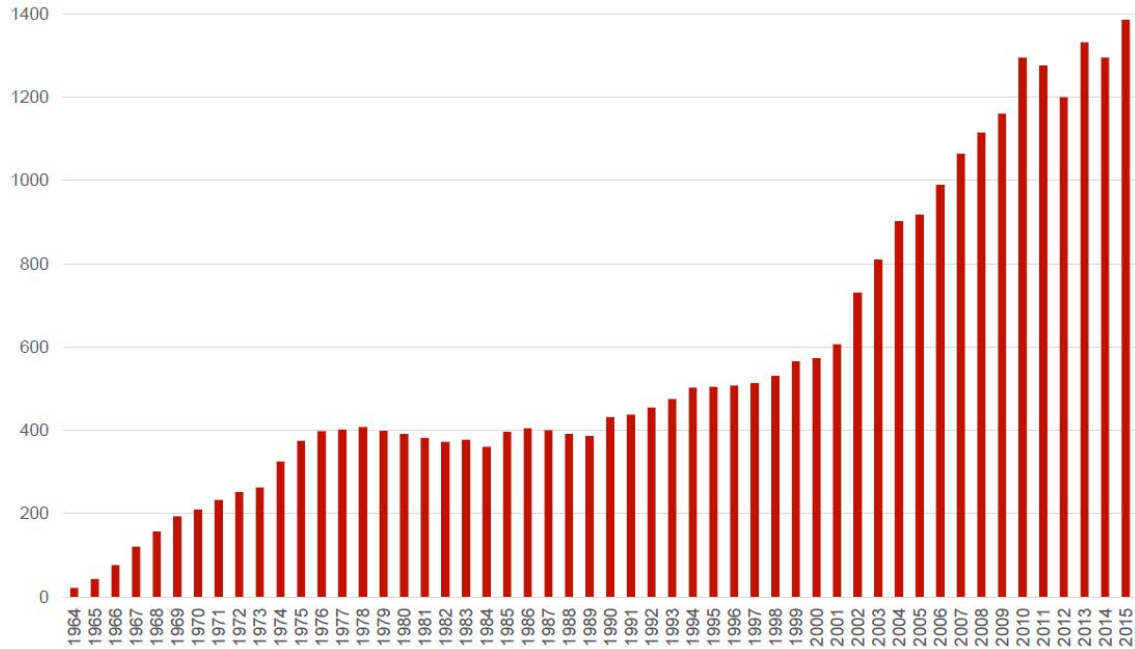
各省のエコノミストは、首席エコノミスト（Chief Economist）によって代表される。各省大臣は、頻繁にその省の首席エコノミストに諮問を行う。

政府エコノミストには大学院卒の学歴を持つものも多い。2010 年ではアシスタント・エコノミストとして採用された 170 名のうち 54 名が、2011 年では同 57 名のうち 27 名が修士号を有している（理学修士（MSc）または哲学修士（Mphil））。2012 年では 92 名のうち修士号が 38 名、博士号が 2 名である。

政府エコノミストの数はブレア政権の頃から急速に伸びた。同政権発足時の 1997 年では合計 515 名だったのが、2003 年には 812 名、2005 年には 1,200 名、2006 年には 1,350 名となっている（図 9 および図 10）。

22 GES は 1964 年に創設された。発足当初はエコノミストは 22 名に過ぎなかった（図 9）。なお、英国政府がエコノミストと統計職を体系的に採用し始めたのは 1940 年頃からである。第 2 次世界大戦の勃発やケインズ経済学の浸透を背景として、国家が経済を管理する発想が強まってきたためである（Ramsden 2015）。

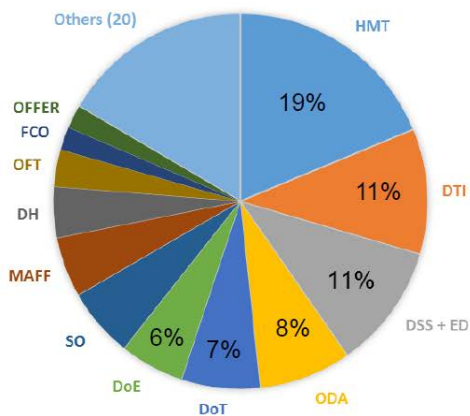
図 9 政府エコノミストの人数の推移



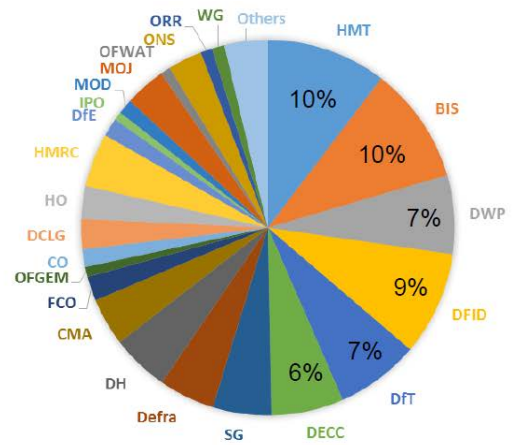
(出所) Ramsden (2015)

図 10 政府エコノミストの府省別内訳

【1994 年 : 501 人】



【2015 年 : 1386 人】



(出所) Ramsden (2015)

このように急速な伸びを見せたのは、ブレア政権が EBPM を唱道し、政府エコノミストの採用を積極化したためである (2.1「ブレア政権における EBPM の取り組み」参照)。

政府エコノミストの採用と昇進について見ると、大学学部及び大学院の新卒者からの政

府エコノミストへの採用は、財務省内に置かれている GES の支援チーム（いわば事務局）である政府経済・社会調査チーム(Government Economic and Social Research Team, GESR Team)によって一括して行われる²³²⁴。ファースト・ストリーム（昇進の早い職種区分）として政府に採用されると、まずアシスタント・エコノミストに任ぜられ、3～4年後にエコノミック・アドバイザーに昇格する。異動については、最初の配属は GESR チームによって決定されるが、その後の異動は本人と上司との相談によることとなる。当初の配属省庁とは異なった省庁のポストに就くこともしばしばである。なお、省庁間のポストの異動に関わる内部労働市場も、GESR チームによって運営されている。この内部労働市場経由で省庁をまたいで異動する者は、毎年、GES メンバーの約 10%にも達する。

GES は省庁の枠を超えた集団であり、GES 全体に関わる戦略は、基本的に財務省の首席エコノミストが就く「GES 長」(Heds of GES)と、各省の首席エコノミストからなる評議会によって決定される。各省庁が従うべき政策上のガイドラインもここで決定される。例えば、政策オプションの評価の際に用いるべき社会的割引率が、この場での決定に基づき財務省の **Green Book** で規定されている。また、各省にまたがる政策については、しばしば GES 内でサブグループが編成され、検討される。もし各省の首席エコノミストがその大臣の政策に対して懸念を持った場合には、GES 長に照会を行う。大臣が GES 長からアプローチを受けた場合、基本的にそのアプローチは尊重される。

GES 長は、首相及び財務省事務次官との協議に基づき、内閣官房長(Cabinet Secretary)によって任命される。各省の首席エコノミストは、上級 GES メンバーとの協議に基づき、各省によって任命される。GES 長や首席エコノミストは任命権者によって罷免されうるが、その前例はほとんど無いという²⁵。

近年の GES が目指している方向は、“Government Economic Service 2020 Strategy” (2016 年 9 月発表) という文書に次のとおり示されている。

本文書が掲げるのは、「政策が最良のエコノミストによる最良の経済分析に基づくこと

²³ 政府エコノミストの支援チームは、社会調査職の支援チームと統合されて GESR チームを構成している。

²⁴ ただし、エコノミック・アドバイザーのレベルでの任用は各省に任されている。

²⁵ 本項ではエコノミストについて扱ったが、統計専門職については藤田（2017）に詳しく説明されている。

を保証する」という GES の中心目的を実現するためのプランである。具体的には、**Impact**（エコノミストの業務のインパクトを最大化する）、**Network**（政府内外にわたるネットワークを強化する）、**Engagement**（メンバーと関係者との関与を深める）という 3 つのテーマを掲げ、そのテーマごとに優先的なコミットメントが幾つか示されている。詳細は表 12 に示すとおりである。

表 12 GES 2020 Strategy における優先項目

テーマ	コミットメント
Impact	強力な経済分析能力（経済学の最新動向をカバーし、新分野での専門性を高めるための機会を拡大）
	データ分析（他の分析専門職とともに包括的なデータサイエンスのカリキュラムを開発）
	ポリシー・プロフェッションの能力形成（分析結果を理解、解釈、利用するポリシー・プロフェッションの能力を形成）
	各段階における能力開発（アシスタント・エコノミスト、エコノミック・アドバイザー、上級公務員の各段階ごとに適切な能力を開発）
Networks	パートナー組織との関係強化（協働や人事交流などにより政府内外における経済学の役割を拡大）
	知識を深めるためのネットワーク（既存ネットワークの活用や新ネットワークの形成により専門知識を強化）
	地方ネットワークの強化（英国全土の協力グループを支援）
	大学等との関係強化（GES メンバーにおける大学訪問等）
Engagement	コミュニケーション（GES 内外のコミュニケーションを強化）
	首席エコノミストの可視化（各省の首席エコノミストがその省を政府内外で広報する機会を拡大）

（出所）Government Economic Service (2016)

4.1.3 エビデンス供給を支える要因

英国政府におけるエビデンス供給を支える要因としては、第一に、こうした分析専門職

の存在が上げられる。前述のとおりエコノミストを中心とした分析専門職が政府内において確固たる地位を占めていることが、エビデンス供給に大きな役割を果たしている。

第二に、省庁の枠を超えた専門職ネットワークの存在が挙げられる。各専門職は省庁の枠を超えた集団を形成している。エコノミストの Government Economic Service については前述したが、社会調査職は Government Social Research Service、オペレーショナル・リサーチ職は Government Operational Research Service、統計職は Government Statistical Service といった集団をそれぞれ形成している。こうした横割りの集団の存在により、省庁の枠を超えた共通理解が形成される。各専門職が各省庁に所属するとともに横割りの専門職集団にも所属しているというこの組織構造のため、各専門職は、広範な専門職コミュニティに所属することからの恩恵を享受しつつ、各省庁へも十分に統合されているのである²⁶。加えて、省庁間の異動も頻繁に行われるし、研修もこうした専門職集団が実施する²⁷。こうした点が分析スキルの質を担保する上で大きな役割を果たしていると考えられる。

第三に、各省における制度的な要因としては、分析部門統括職の存在が挙げられる。各省では Chief Analyst ないしは Chief Scientific Adviser が各省の分析部門を統括している。エコノミストや社会調査等の各専門職の枠を超えて総合的に判断することが期待されている。なお、首席エコノミスト (Chief Economist) との分担についてであるが、首席エコノミストは経済学者等政府外の人材が登用され、Chief Analyst/Chief Scientific Adviser は職業官僚が登用されるという省庁が多く見られるようである。

第四に、行政府全体の組織構造に関する要因としては、財務省の役割が重要である。財務省は、Green Book、Magenta Book 等を通じ、政策分析のガイドラインを各省に浸透させている。Business Case (いわゆる予算要求書) には政策の事前分析 (appraisal) が必

²⁶ 各省内の専門職は、首席エコノミストのような「専門職長」(Head of Profession)によりとりまとめられている。全政府的な専門職集団の下で各省の専門職長が所属専門職をとりまとめるこの組織構造を、GES は「連邦構造」と呼んでいる(Government Economic Service 2016)。

²⁷ 現在 GESR チームが提供する研修コースは、①Economic Appraisal、②Regulatory Impact Assessment、③Effective Graphs and Tables、④Induction の 4 つである。Civil Service Learning (公務員研修所) 等の他の機関によって、Introduction to Evaluation、Behavioural Analysis、Evaluation Techniques 等の研修も提供されている。

要であるが、各省のエコノミストによる分析を財務省のエコノミストがチェックする体制がとられることにより、分析の質を担保していると考えられる。

第五に、行政府外の機関の役割も重要である。議会（Parliament）における常任委員会（Select Committees）は基本的に各省ごとに設置され、超党派的に政府を監視する存在である。同委員会において、各省は政策のエビデンスに関しても厳しい質問に耐える必要がある。また前述の通り、National Audit Office（NAO）は、公的支出を精査する機関として議会に付属するものであるが、ここは、各省の政策評価の質を評価する Evaluation in Government という文書を 2013 年 12 月に公表している。こうした外部機関の存在がエビデンスの質を監視し、その質を担保していると考えられる。

4.2 Area of Research Interest

研究者によるエビデンス供給を促進するための取組として、各府省は、それぞれが直面している課題について研究に対する期待をまとめた Area of Research Interest（ARI）を作成し公表している。これは、2015 Nurse review of the UK Research Councils を受けて、Government Office of Science 及び内閣府が、各府省に対して作成を要請したものである。

ARI の狙いは、①学術界からの科学的かつ研究に基づくエビデンスと政策立案や意思決定の連携、②幅広い供給者へのアクセス、③研究者との協働、④より良いバリュー・フォー・マネーに向けたより強固なエビデンス基盤へのアクセス、⑤研究委託の分配であるとされている。

各府省による ARI の公表状況は下表の通りである。現地インタビューによれば、ARI を公表するのみならず、大学や研究機関を訪問し説明している府省もあるとのことである。

表 13 Area of Research Interest の公表状況

府省	公表時期	タイトル
保健省	-	Areas of Research Interest - Research for the Department of Health (DH)
住宅・コミュニティ・地方自治省	2018 年 5 月	MHCLG areas of research interest
デジタル・文化・メディア・スポーツ省	2018 年 5 月	DCMS Areas of Research Interest
教育省	2018 年 5 月	Department for Education Areas of Research Interest
労働年金省	2018 年 1 月	DWP Areas of Research Interest
国際貿易省	2018 年 1 月	DIT areas of research interest 2017 to 2018
国防省	2018 年 1 月	Ministry of Defence area of research interest
内閣府	2017 年 12 月	Cabinet Office Areas of Research Interest 2017/18
ビジネス・エネルギー・産業戦略省	2017 年 12 月	BEIS: areas of research interest
外務・英連邦省	2017 年 11 月	FCO areas of research interest 2017 to 2018
運輸省	2017 年 7 月	DfT areas of research interest 2016 to 2017
環境・食糧・農村地域省	2017 年 3 月	Defra group areas of research interest
司法省	2018 年 5 月	Ministry of Justice: areas of research interest

(出所) 英国政府統一ウェブサイト GOV.UK

(<https://www.gov.uk/government/collections/areas-of-research-interest>)

例えば DWP の ARI では、①雇用、②障害及び健康、③高齢期の保障、④子供と家族、⑤サービスの提供の 5 つに区分し、各領域の状況や背景等を概観した上で、当該領域におけるリサーチ・クエッションを提示している。ここでは、雇用の領域で提示されているリサーチ・クエッションを例として紹介する。

表 14 リサーチ・クエッションの例 (DWP 雇用領域)

1.1 What are the different ways to define and measure labour market progression? How does this vary between groups and over an individual's lifetime? How can DWP best support progression, including amongst the self-employed?

労働市場の進歩を定義し、測定するためにはどういった多様な手段があるか？ こうした手法は、集団と個人の期間でどのように異なるのか？ DWP は、個人事業主を含めて、これらの進歩に対してどのように最善の支援ができるか？

1.2 How should DWP work with employers, and other third parties, to deliver its labour market objectives?

労働市場における目標達成に向けて、DWP は雇用主や他の第三者機関とどのように連携すべきか？

1.3 What types and combinations of support, conditionality and financial incentives most effectively enable and encourage people with multiple disadvantages and/or barriers to employment move into sustainable employment with opportunities for progression?

どういった種類の支援、条件、財務的インセンティブ、もしくはそれらの組合せが、雇用 に不利益や障害を持つ人々に対して、最も効果的に成長機会のある持続的な雇用を可能にし、また奨励するか？

1.4 How can we increase and improve our use of digital tools and big data to personalise support in the most cost effective way?

最も費用対効果が高い方法で支援を個人向けのものとするために、DWP はどのようにデジタルツールやビッグデータの活用を促進し、改善できるか？

1.5 What impact does Universal Credit (UC) have on individuals' and households' employment and earnings compared with the legacy benefits and systems it is replacing? How does the impact vary between different groups? How could this be improved?

以前の給付や制度に比べて、UC (Universal Credit) が個人及び世帯の雇用や収入に対してどういった影響を持っているか？ その影響は様々なグループでどのように異なっているか？ どのように改善しうるか？

1.6 How does support for housing costs influence labour and housing markets, work incentives, and household circumstances?

住宅費用の支援は、労働・住宅市場、就労インセンティブ、住宅事情に対してどういった影響を与えているか？

1.7 How is the labour market likely to evolve, e.g. because of Brexit, technological change, demographics, changing forms of work, and other policy developments such as the National Living Wage etc.? What are the implications of these changes for DWP?

Brexit（英国の EU 離脱）、技術革新、人口動態、働き方の変化、全国生活賃金（National Living Wage）等といった他の政策の発展によって、労働市場はどのように展開しようとしているか？ これらの展開について DWP にとっての示唆は何か？

（出所）DWP（2018）“DWP Areas of Research Interest”

4.3 Office for Budget Responsibility (OBR)

前節までは、各府省あるいは府省横断的にエビデンスを供給するための制度を論じてきたが、本節では、経済・財政の予測及びそれに基づく財政目標の評価という分野に着目して、客観的情報を提供するための仕組みについて論ずる。この経済・財政の予測という分野においては、手法やデータの精緻化もさることながら、予測をする者の「判断」が客観的であること、あるいはバイアスがかかっていないこと自体が重要である。逆をかえせば、判断の違いによって結果が大きく左右されてしまうため、バイアスがかかりやすい分野でもある。このような判断のバイアスを軽減するため、財政当局とは独立した財政の評価機関、いわゆる“fiscal watch dog”は、2016 年末時点で全世界で 39 機関存在し（Beetsma et al. (2018)）、特にリーマンショック以降、その数を増加させている。その中に、日本の財政制度等審議会（1950 年設立）も含まれているが、“fiscal watch dog”の独立性やその役割まで機関によって大きく異なっている。そこで以下では、英国の独立財政評価機関である Office for Budget Responsibility (OBR) の設立背景や機能、そして客観的なエビデンスを提供するための仕組みについて紹介する。

4.3.1 OBR 設立の背景

OBR は、2010 年にブラウン労働党政権から、キャメロン保守党・自由党連立政権に交代すると同時に設立された²⁸。ブラウン政権下では、リーマンショック等を背景に財政赤字が歴史的に最も高い水準まで悪化したため（戦中戦後期を除く）、キャメロン率いる保守党は、総選挙において大規模な財政赤字削減とともに、財政の信認確保のために独立した財政評価機関（OBR）の設立を訴えたのである²⁹。財政の信認の確保のために独立した財政評価機関が必要な理由について、オズボーン財務大臣（当時）は OBR 設立時のスピーチで以下のように述べている³⁰。

これまでの（労働党政権下での）13 年間で、政府の経済予測に対する人々や市場の信認は完全に失われてしまった。（中略）この経済予測に対する判断は常に財務大臣によって行われ、（財政政策とは）独立した者によって行われてこなかった。それこそが問題なのである。何度も何度も数字は捻じ曲げられ、成長見込みを押し上げ、赤字の数値を押し下げ、偉大な数字であるように見せかけてきた。これこそが現在の問題の根底にあるものだ。人々は、経済予測に対する信認を再び得られるようになると信じている。独立した予測が当たり前となることを願っている。

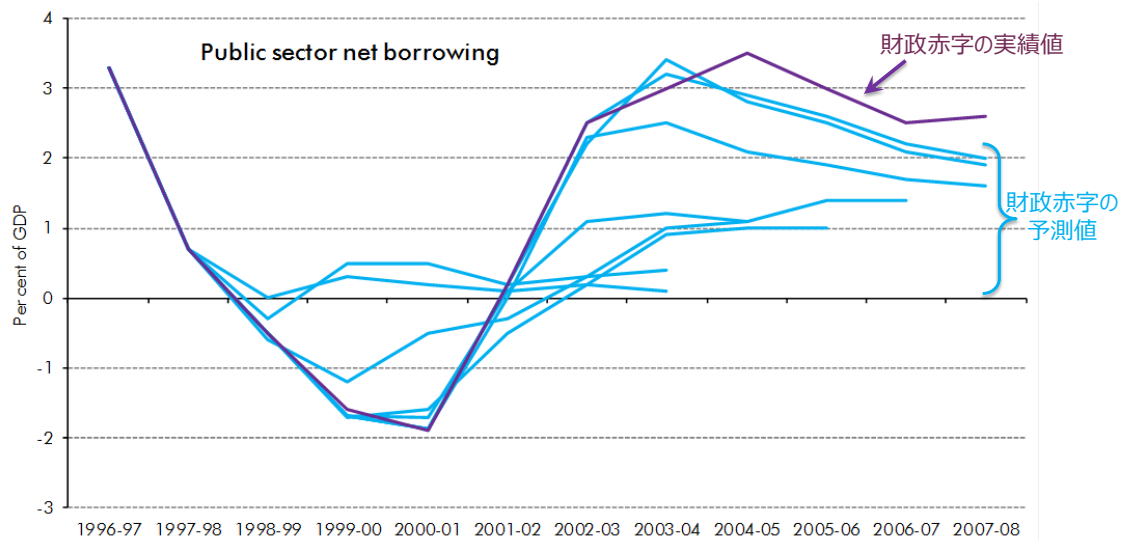
図 11 は、キャメロン政権誕生前の政府による財政赤字の予測値（青線）と実績値（紫船）を比べたものだが、ほとんどのケースで政府の予測は財政赤字を少なく見積もっており、楽観的な予測になりがちだったことが分かる。

²⁸ 2010 年 5 月に設立されたが、法的地位を与えられたのは 2011 年。OBR 設立の背景や根拠などに関しては、岡久（2015）や三上・芝崎（2011）等において詳しい。

²⁹ “Invitation to join the government of Britain: the Conservative manifesto 2010”, April 2010.

³⁰ “Speech by the Chancellor of the Exchequer, Rt Hon George Osborne MP, on the OBR and spending announcements”, May 2010.

図 11 財政赤字の予測値と実績値



(出所) Riley and Chote (2014)

このように、経済予測に関する判断権限を財務大臣から独立した OBR に委譲し、より客観的な経済予測を実施する中で、より客観的な財政目標の評価を実施し、そして財政への信認を確保することを目指したのである。予測という性質上、どうしても判断が介入してしまう余地があるため、その判断に客観性を担保することが、財政の信認にとって重要であると考えたのである。

4.3.2 OBR の主な機能

OBR の設立根拠は“Budget Responsibility and National Audit Act 2011”に依拠しており、そこで OBR の基本的機能と権限を規定している。また、英国財務省が作成する“Charter for Budget Responsibility”では、OBR の執行面等を規定するとともに、OBR が評価すべき政府の財政目標を定めている。政府の財政目標が“Charter for Budget Responsibility”に規定されるように、財政目標の決定権自体は OBR にはない。また、OBR は予算や税制の策定に関与することではなく、財政への建議機能を有しているわけではない。このように、OBR は政府の経済・財政運営を純粋に評価する機関なのである。

具体的に、OBR の機能としては、①経済・財政見通しの作成、②政府の財政目標の達成見込みに関する評価、③政府の税収や福祉コストの見積もりに対する評価、④財政の持

続可能性に関する評価、⑤財政リスクの検証³¹、が挙げられる。このうち、①及び②は、毎年度2回行われる財政演説と共に公表されるものであり、OBRの主要な機能と言って差し支えない。これらは、2010年以前は英国財務省によって担われたものであり、OBRは財政当局から独立した公的機関として、英国財務省の機能を代替し、政府の公式な経済・財政予測を実施する機関となっている。

4.3.3 OBRの実態

これまでOBRに関する客観的情報を整理してきたが、ここではOBRの実態について考察する。まず、OBRは、3名の執行役員と31名のスタッフに支えられた比較的小さな組織体となっている³²。また、効率的な執行を担保するための委員会（Oversight Board）と専門的な知識の助言を求めるための委員会（Advisory Board）が付随している。独立性の観点から、この3名の執行役員と31名のスタッフが英国財務省や他の政府機関とどのような関係性をもっているかが重要であるが、これらのスタッフの多くが英国財務省等から移籍してきた者である³³。また、執行役員のうち、2名は独立シンクタンク及び学界の出身であるが、1名は元々英国財務省の出身である³⁴。また、経済・財政予測に用いられる大規模な計量モデルは³⁵、元来英国財務省が構築したものをOBRでも継続して利用しており、現在も英国財務省とOBRの共同で維持・管理されている。更に、経済・財政の予測にあたって、OBRは政府内の情報にアクセスする権限があり、英国財務省や他の政府機関は、予測に影響を与えるものであれば、政策決定前のものであってもOBRに情報提供をすることがある。また、経済・財政の予測に際して、OBRと英国財務省を含む政府機関が議論を行い、時には政府機関に分析を委任することもある。このように、人員や情報面において、OBRと英国財務省を中心とした政府機関との交流は密にとられて

³¹ 財政リスクの検証は2017年から開始されたものであり、最初の財政リスクに関するレポート（Fiscal Risk Report）は2017年7月に刊行された。

³² 2018年9月時点。なお、スタッフは公務員としての地位が与えられている。

³³ スタッフの経歴についての公式な情報はなく、OBRスタッフからの聞き取り情報による。

³⁴ 2018年9月時点。3名の執行役員のうち、英国財務省出身者は2018年9月に任命された。

³⁵ 詳細は、OBR（2013）“The Macroeconomic Model” Briefing Paper No.5, October 2013を参照。

いるのが実情であり、独立性へのリスクが生じる可能性はあるが、一方で、OBR の機能は英国財務省の一部機能を継続・拡大するものであり、経済・財政の予測にはある程度の専門的な知識が求められることを考えると、効率的・効果的な手法をとっているとも言える。

問題は、最終的な経済・財政予測の判断が、財務大臣や財政当局とは独立した形で行われているかという点にある。OBR の当初の設立目的と照らしても、経済・財政予測の作業自体を独立させることなく、その最終的な判断を財務大臣や財政当局と独立させることに意味がある。その判断の独立性を担保するために重要視されているのが、透明性の確保である。まず、経済・財政予測の手法等に関しては、Briefing Paper や Working Paper 等で広く説明、議論されている³⁶。さらに、“Budget Responsibility and National Audit Act 2011”でも規定されているように、予測における前提やその前提の根拠、予測にかかるリスクなどは、経済・財政予測及び財政目標の達成見込みに関するレポート（Economic and Fiscal Forecast、以後 EFO）において詳細に記述されている。また、前述した英国財務省や他の政府機関との情報交換に関しては、何をどのように伝達するかについて“Memorandum of Understanding”で規定しており、その内容も公開している³⁷。さらに、経済・財政予測に際しては、数回のプロセスに分けて予測をアップデートさせるが、そのアップデートがいつ行われ、どの政府機関と議論が行われ、また時には情報や分析等の提供を求めたかについて、毎回の EFO において記述している。特に、財務大臣やそのアドバイザーとのコンタクトに関しては、メールでのコンタクトも含めて、すべての日付と目的等が公開されている³⁸。このように、英国においては、OBR と政府機関の交流を制限するのではなく、その交流のプロセスを全て詳らかにすることによって、その判断の客観性を担保する努力を行っているのである。実際に、OBR の活動は、議会に提出された OBR の外部評価（Page (2014)）においても、プロセスや結果の透明性に関して高い評価をうけている。

³⁶ 2018 年 9 月現在、定期的に刊行される経済、財政状況等に関するレポートの他に、7 個の Briefing Paper と 12 個の Working Paper が存在する。

³⁷ Memorandum of Understanding between Office for Budget Responsibility, HM Treasury, Department for Work and Pensions and HM Revenue & Customs, April 2011.

³⁸ 例えば、直近のものでは、<http://cdn.obr.uk/Log-of-contact-FSR-Jul-18.pdf> を参照。

ただし、高い透明性だけでは、必ずしも判断の独立性に関するリスクを完全に排除できるわけではない。まず、ファイナンス面では、OBR の予算は政府から支出されるものであるし、人事面では、執行役員の指名は財務大臣によって行われる³⁹。Page (2014) では、「OBR の活動は、これまでの経済・財政予測に対するバイアスの認識を著しく減少させた」と評されている」とする一方、「関係者の OBR への信認は、法的な根拠づけや運営構造よりも、OBR 内の人々（リーダーシップやスタッフ等）や手法、透明性に対して与えられるものである」と指摘されているように、必ずしも現行の制度は、独立性のリスクを完全に排除するものではない。前述した OBR と政府機関の依存関係についても、現在の組織体制を前提とすれば必要な、あるいは望ましい姿かもしれないが、もし OBR の組織・人員を強化するのであれば、より独立した運営体制になる可能性はある。いずれにしても、OBR のプロセスやアウトプットに対する透明性の高さは評価できるものであるし、それが OBR による判断の独立性につながり、また OBR への圧力を回避する手段にもなっているものと考えられる。

4.4 What Works Centre⁴⁰

What Works Centre (WWC) とは英国政府によって 2013 年に開始された取り組みであり、歳出プログラムや現場での実践が、利用可能で最良のエビデンス (Best Available Evidence) を踏まえたものなることを目的とした機関である。現在、WWC は 7 つメンバー機関と 3 つのアフィリエイトで構成されており、それぞれの活動領域やアプローチは非常に多様化している。しかしながらどの機関も、エビデンスの創出 (generating evidence)、翻訳 (translating)、実行可能なガイダンスづくり、意思決定の支援という機能を担っている。本節では、英国の EBPM を支える独立機関である What Works Centre について詳述していく。

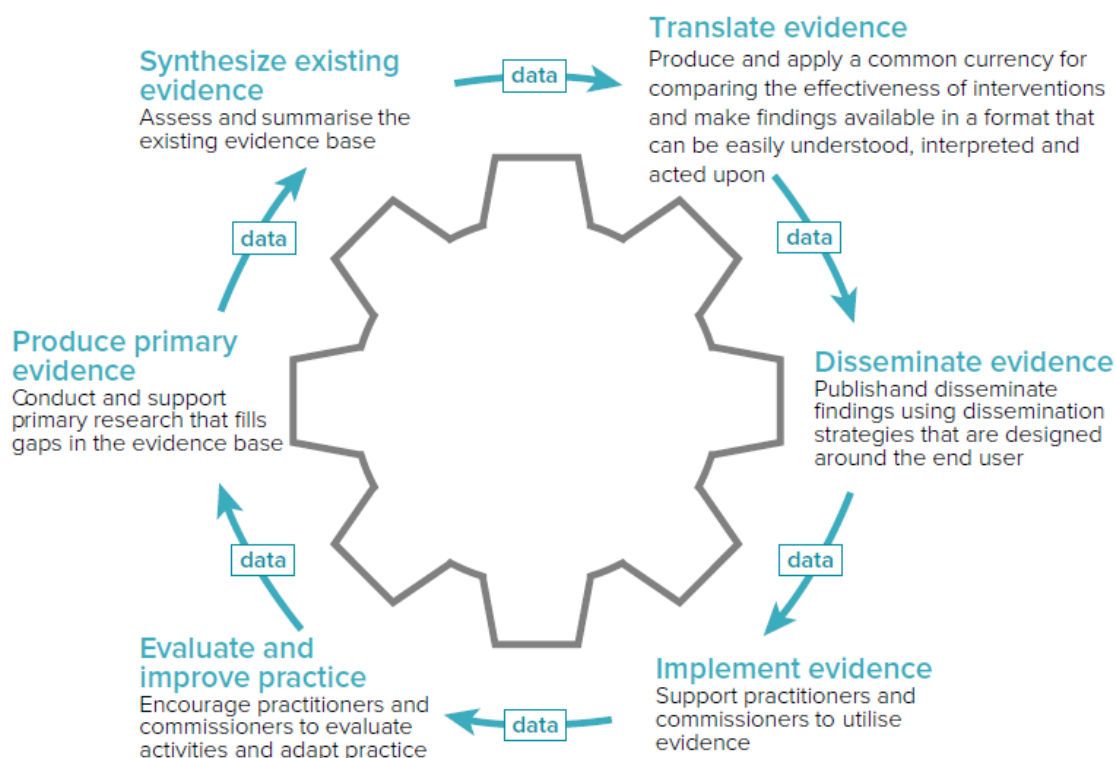
³⁹ 予算面では、毎年度の活動が阻害されないように 5 年間の複数年度予算となっているとともに、執行役員の経費等に関しては全て公表されており、人事面では、財務大臣の指名に議会（財務委員会 (Treasury Committee) による同意が必要であるなど、財政当局による影響を制限する仕組みは存在する。

⁴⁰ What Works Centre の記述については、Cabinet Office (2015)、Gough et al. (2018)、What Works Network (2014)、What Works Network (2018)、家子・小林他 (2016)、および現地インタビュー調査等を参照している。

4.4.1 役割

WWC の活動分野を示したものが図 12 である。左にある「Produce primary evidence」では、1 次研究を実施・支援することによって、エビデンスのギャップを埋めていく。1 次研究とは、ランダム化比較試験等によってエビデンスを創出していく研究のことである。次の「Synthesize existing evidence」では、既存のエビデンスの質を評価したうえで、既存のエビデンスでどういったことがわかっているのかを整理する。そして「Translate evidence」では、それぞれの政策・実践の効果を比較したり、誰でも容易に理解できる形式に整理したりすることによって、エビデンスを翻訳していく。「Disseminate evidence」では、そうした成果を公表することによって、エビデンスのエンドユーザーに届けていく。「Implement evidence」では、政策担当者や実務家がエビデンスと使うことを支援する。そして、「Evaluate and improve practice」では、評価活動や実践への適用を政策担当者・実務家ができるように支援していく。こうした一連の活動の結果、政策担当者や実務家が意思決定していくうえで欠けているエビデンス（＝エビデンスギャップ）が明らかになるため、そうしたギャップを埋めるために WWC は再び 1 次研究を行っていくのである。

図 12 What Works Centre の活動分野



(出所) What Works Network (2018)

4.4.2 各機関の概要

WWC は現在まで7つのフルメンバーと3つのアフィリエイト⁴¹が存在する。7つのフルメンバーの組織、設立年、分野等を整理したものが表 15 である。政策分野ごとに WWC が設置されており、これらの WWC は公的支出にして 2000 億ポンド以上の政策分野をカバーするとしている⁴²。

WWC は、内閣府に設置されている What Works Team が管理しているため、一見すると中央政府が強い推進力を持って設立していると考えられやすいが、その出自は組織によって大きく異なっていることに留意が必要である。たとえば、What Works Network

⁴¹ スコットランドを担当する What Works Scotland (2014 年設立)、ウェールズを担当する Wales Centre for Public Policy (2017 年設立)、子どもに対する社会的ケアをカバーする What Works Centre for Children's Social Care (2017 年設立が公表され、2020 年までに正式にスタートする予定) がアフィリエイトになっている。

⁴² What Works Network ホームページ。

(WWN) は 2013 年に立ち上げられているが、National Institute for Health and Care Excellence (NICE) と Education Endowment Foundation (EEF) は WWN が立ち上がる前の 1999 年と 2011 年にそれぞれ設立されており、もともとは WWC と関係のなかった組織が事後的に WWC に位置づけられている。また What Works Centre for Crime Reduction (WWC-CR) は、かつて内務省内にあった警察行政に関する研究開発部局にその起源がある。もともと内務省内にあった研究開発部局が、政府からの資金援助を得る形で警察活動の改善を行う専門組織である国家警察改善局 (National Policing Improvement Agency : NPIA) として 2007 年に独立した。さらに、2012 年に当時のテリーザ・メイ内務大臣が NPIA を警察活動のための専門組織に改組し、2013 年に College of Policing が設立された。College of Policing の設立は WWN の設立時期とちょうど一致しており、WWC-CR が College of Policing の一部として立ち上げられた。現在では、WWC-CR と College of Policing はほぼ一体化した組織となっている。

各機関の資金拠出主体をみると、政府機関または政府関連機関からの拠出が多いことが分かるが、いずれの機関も政府からの一定の距離を置いた独立組織 (Arm's Length) であることが特徴である。こうした形態を取っている理由としては、第一に信頼性がある。政府内の機関として設立された場合、政府のニーズに答えなければならなくなってしまう、既存の政策・実践に建設的な批判を行うことが出来なくなってしまう。第二に、現場との連携がある。独立機関であることによって、WWC は教師や警察官の実務家との連携が容易になる。中央政府は現場に対して大きな権限を発揮することができないため、WWC は現場の実務家と連携することによって影響力を発揮している⁴³。

⁴³ 内閣府の What Works Team に対するインタビューより。

表 15 What Works Network のフルメンバー機関の概要

組織	設立年	分野	組織形態	年間予算 (百万 £)	設立概要・主な取り組み	資金拠出
National Institute for Health and Care Excellence (NICE)	1999	医療・ヘルスケア	政府外公共機関 (Non-departmental Public Body)	71.3	- 医療分野において費用対効果の視点からエビデンスを多数創出。それらのエビデンスに基づくガイドラインを発行し、現場の自治体や医療機関に普及を図る - WWC の原型であり、他の WWC のモデル的存在	Department of Health and Social Care
Education Endowment Foundation/Sutton Trust (EEF)	2011	3～18 歳の（特に不利な状況に置かれた）子どもに対する教育	慈善団体	16.5	- 英国のシンクタンク Sutton Trust と保護者団体が教育省の支援（125 百万ポンド（約 225 億円）の補助金）を受けて設立 4,900 の学校で RCT を含む多数の実証実験を実施するなどエビデンスの創出を推進 - 教師のエビデンスの利用を推進するツール「Teaching and Learning Toolkit」をウェブ上で公開	Department for Education
Early Intervention Foundation (EIF)	2013	子ども・青少年の非行・暴力・虐待に対する早期介入	慈善団体	1.5	「早期介入（Early Intervention）」に関するレポートを公表した地方議員 Graham Allen 氏を中心とした複数の非営利団体が連名して設立 - 早期介入に関するエビデンスの評価、自治体・非営利団体・資金提供者へのアドバイス、政治家へのアドボカシーを行っている 50 の有効な早期介入策に関する「EIF Guidebook」を作成	- ESRC - Department for Communities and Local Government - Department for Education - Department of Health and Social Care - Department for Work and Pensions
What Works Centre for Crime Reduction (College of Policing)	2013	犯罪抑止	College of Policing（政府保有有限会社）の一部	1.5	- 既存のエビデンスのレビュー、警察と研究者との連携支援、実務者や意思決定者へのコンサルテーションを行っている - エビデンスの利用を進めるツール「Crime Reduction Toolkit」を公開	- College of Policing - ESRC
The What Works Centre for Local Economic Growth (WWG)	2013	地域経済活性化・雇用創出	London School of Economics 等による共同事業	1.25	- London School of Economics、Centre for Cities（都市経済専門のシンクタンク）と Arup（都市計画・建設コンサルタント）が共同で運営 - 地域経済活性化や雇用創出に関するエビデンスのレビュー、実証事業、政策決定者への研修を行っている - 資金援助、職業訓練、イノベーション政策の地域経済へのインパクトに関するエビデンスレビュー結果をウェブ上で公開	- ESRC - Department for Business, Energy, and Industrial Strategy - Department for Communities and Local Government
What Works Centre for Well-being	2014	福祉・多面的な豊かさ	コミュニティ利益会社（Community Interest Company）	1.3	- ESRC、Public Health England、Department for Business Innovation and Skills、Big Lottery Fund 等の複数の組織により設立。予算額は 3 年間で 350 万ポンド（約 6 億 3 千万円） - 設立組織へのエビデンスの提供や利用支援、雇用と学習・地域福祉・文化とスポーツに関するエビデンスのレビューを行っている - 社会的企業（Community Interest Company）として運営	- ESRC、その他の設立組織 - 寄付
Centre for Ageing Better	2015	高齢者の生活の質	慈善団体・有限責任会社	5.3	- Big Lottery Fund から 5,000 億ポンドの支援を受けて設立。 - 研究・エビデンス・実践を橋渡しすることによって、高齢社会における望ましい取組みを明らかにする	- BIG Lottery Fund - Department of Health and Social Care - Department for Communities and Local Government

（出所）What Works Network（2014）、家子・小林他（2016）、Gough et al.（2018）および各機関のホームページ等をもとに作成。

4.4.3 WWC の政策形成への影響とエビデンスのユーザー

前述の通り、WWC は公的支出にして 2000 億ポンド以上の政策分野を概念上はカバーしている。しかしながら、2000 億ポンド分の政策が WWC の提供するエビデンスに基づいてシステムティックに意思決定されているわけではない。

この点をより詳細に確認するために、いくつかの WWC について、それら主なユーザー（エビデンス等の利用主体）を整理したものが表 16 である。政策的な意思決定に直接的に関わっているのが NICE である。NICE のエビデンスの主なユーザーは保健・社会ケア省であり、NICE の活動は NHS（国民保健サービス）の意思決定に影響を与えている⁴⁴。一方で、他の多くの WWC のユーザーは現場の実践者である。例えば、EEF の主なユーザーは学校教員や学校管理者である。教育省へのインタビューによると、EEF に対しては教育省からも資金拠出されているものの、EEF の活動は教室内で取り組みに特化しているため、教育システム全体のあり方を検討している教育省の政策形成においては、EEF の示すエビデンスを直接的に用いている訳ではない⁴⁵。WWC-CR の主なユーザーも警察・犯罪コミッショナー⁴⁶や現場の警察官といった現場の実践者・意思決定者である。The What Works Centre for Local Economic Growth（WWG）に対しても、BEIS 等から資金は拠出されているものの、中央省庁の政策的な意思決定に対して WWG のエビデンスが活用されている訳ではなく、WWG 主なユーザーは地方自治体である。

このように、WWC の活動は主として現場の実践者に向いていると言える。

⁴⁴ ただしより厳密には、NICE は、医療機関等の外部組織が提供してきたエビデンスを用いて、新しい医薬品等を NHS に組み入れるかどうかの判断をしており、NICE 自身がエビデンスのユーザーであるとも言える。

⁴⁵ NAO の調査によると、学校主導者の 2/3 が、EEF の作成するエビデンスのツールキット（WWC-CR のツールキットの例は後述）を教育実践の参考にしていると回答しており、現場レベルでのエビデンスの参照が進展している（NAO, 2015）。

⁴⁶ イングランド及びウェールズの各地域において住民によって選出される民間人であり、警察本部長（Chief Constable、地方の警察の長）の任命権及び監督権を有している（田村 2017）。

表 16 What Works Centre の主な「ユーザー」

組織	主なユーザー
National Institute for Health and Care Excellence (NICE)	Department of Health and Social Care
Education Endowment Foundation/Sutton Trust (EEF)	教員、学校管理者
What Works Centre for Crime Reduction (WWC-CR) (College of Policing)	警察・犯罪コミッショナー、警察官
The What Works Centre for Local Economic Growth (WWG)	地方自治体

(出所) 現地インタビューをもとに作成。

4.4.4 What Works Network および What Works Team の役割

WWC を主導する組織として、内閣府に What Works Team (WWT) が設置されている。WWT は 3 人のフルタイムスタッフと、Behavioural Insights Team のトップで What Works National Adviser である David Halpern 氏を加えた 4 名で運営されており、非常に小所帯だが、WWC の活動や EBPM を進めるために以下の様な役割を担っている。

第一が、Trial Advice Panel の運営である。行政職員が実験的手法を用いた政策効果の測定を行いたいとしても、知識や経験が不足しているために実施できない場合は少なくない。Trial Advice Panel には研究者や専門行政職員等が 50 名程度参加しており、各省庁に対して政策効果測定についてアドバイスをを行っている。過去 2 年間に於いて、Trial Advice Panel は 18 のプロジェクトを支援している⁴⁷。具体的には、期限通りの納税等を促すために、歳入関税庁と共に大規模なランダム比較試験によってこういったメールの送付が効果的なのかを検証している例がある。

第二が、公務員に対するトレーニングプログラムの提供である。分析スキルやエビデンスを効果的に使う方法について研修を行っている。研修はオーダーメイドのワークショップ形式などで行われている。

第三に、公務員がエビデンスに基づいた政策形成を行うための検討をしている。具体的には、財務省と連携して、公務員の意思決定のサポートやインセンティブ設計について検討を行っている。

⁴⁷ What Works Network (2018)。

4.4.5 WWC for Crime Reduction/College of Policing の取り組み

前述の通り、WWC-CR は College of Policing の一部として立ち上げられ、現在は両者がほぼ一体化した組織となっているが、本小節では、WWC-CR についてその活動内容をより詳細に説明していきたい。

目的

スコットランドと北アイルランドでは、それぞれの政府が警察を所管しているが、イングランドとウェールズでは、基本的に共通の枠組みのなかで警察行政が運営されている。イングランドとウェールズには、合計で 43 の警察管区があり、それぞれの管区は独立性が高く警察本部長（Chief Constable）がトップに立っている。かつては、地方議員や有識者等から構成される警察管理委員会（Policy Authority）が地域警察を監督していたが、2012 年以降は、各住民によって選出される警察・犯罪コミッショナーが警察本部長の任命は行う形になっている。また 2010 年の保守党・自民党への政権交代以降、緊縮財政によって警察予算がおおよそ 20% 程度削減されている状況だった。

こうしたなかで、イングランド・ウェールズの警察行政に対して、犯罪を防ぎ、市民を守り、公的な信頼を確保するために 2012 年に設立されたのが College of Policing である。具体的には、①What Works に関するエビデンスを改善するための調査研究等を行う（Knowledge）、②現場の実務家に対する教育・支援を行う（Education）、③利用可能な最良のエビデンスに基づいて警察行政の基準をつくり警察所および警察官に対して提供する（Standards）、という 3 つの機能を担っている。

WWC-CR は、College of Policing の一部として 2013 年に設立されたが、前述の通り、現状では両組織はほぼ一体化されている。WWC-CR の活動の中心は、以下の 3 点である

⁴⁸。

- ① 犯罪を減らすための実践・介入に関する研究をレビューする。
- ② 犯罪抑制の観点から見て利用可能な最良のエビデンスを分類し、こういった実践がこういった場合に機能し、それらの経済的コストはどうなっているのかを「ツール

⁴⁸ WWC-CR ホームページより。

キット（後述）」の形で整理する。

- ③ 警察・犯罪コミッショナーやその他のステークホルダーに対して、かれらのリソースをより効果的に活用できるように、知識、ツール、ガイダンスを提供する。

WWC-CR の 5 つの貢献とその具体例を示したものが表 17 である。

表 17 What Works Centre for Crime Reduction の貢献

貢献	具体例
確かな根拠に基づく意思決定 (More Informed Decisions)	エビデンスを翻訳し、現場の実務家が使いやすい実践的な洞察に落とし込む。
より金銭的に高い価値を生み出す (Better Value for Money)	ガイダンスを分かりやすく提示することで、意思決定者のエビデンスへのアクセスや適用を助ける。
再保証と説明責任 (Reassurance and Responsibility)	「What Works」に関する知識を共有することで、公的サービス等に対する信頼構築に寄与する。
協働とパートナーシップ (Collaboration and Partnership)	警察、犯罪抑制パートナー、研究者の関係性を強化する。
対応ではなく予防 (Prevention, not Reaction)	犯罪抑制に寄与する効率的手段に関するエビデンスを提供する。

（出所）WWC-CR ホームページより。

エビデンスに基づく警察活動の定義

WWC-CR では、Barends et al. (2018) を参照しながら、「エビデンスに基づく警察活動 (Evidence-Based Policing)」を定義しており、具体的には、「エビデンスに基づく警察活動とは、警察官等が研究者やパートナー、同僚と協働しながら、警察政策や実践、意思決定を根拠に基づいて行うために、利用可能な最良のエビデンスをつくり、レビューし、使っていくアプローチである⁴⁹⁾」としている。

WWC-CR ではエビデンスの定義を広くとらえると共に、現場での実践・意思決定への貢献を重視している点が特徴である。具体的には第一に、エビデンスとは What works に関するものやランダム化比較試験には限らない。一般に、狭義のエビデンスでは、施策・実践の効果を因果関係として示すものと定義されることが多いが、WWC-CR では、より良い現場での実践・意思決定につながるものであれば、多様な分析結果やデータも用いて

⁴⁹⁾ “Evidence-based policing is an approach that involves police officers and staff working with academics, partners and colleagues to create, review and use the best available evidence to inform and challenge policing policies, practices and decisions”

いる。なぜなら、ランダム化比較試験等によるエビデンスは、教育訓練プログラムや刑務所での実践の効果を測定するには適しているが、例えば、ドメスティックバイオレンスの被害者が警察での扱いをどのように感じるか等を明らかにすることは難しいからである。第二に、エビデンスに基づく警察活動とは、研究者のためというよりもむしろ現場の実践者に対するものである。第三に、エビデンスに基づく警察活動では、現場の実践者に代わって研究者が意思決定することを意味するのではなく、現場の実践者に対して情報提供することで、彼らの意思決定を支援することが目的である。

ツールキットとガイダンスの作成

WWC-CR は、犯罪抑制に関するエビデンスをシステマティック・レビューと呼ばれる手法で整理し、ツールキットと呼ばれるデータベースの形で分かりやすく伝えている。WWC-CR は現在までに 14 のシステマティック・レビューを公表している。例えば、医療現場においてスクリーニングを実施することによって、ドメスティックバイオレンスや虐待の被害者を、3 倍程度効果的に発見できることを明らかにしている。また、狭い路地に施錠可能なゲートを設置することによって、周辺地域に悪影響を与えることなしに住居侵入窃盗の発生率を抑制できることを明らかにしている⁵⁰。

こうしたシステマティック・レビューの結果をデータベースの形で整理しているのがツールキットである。WWC-CR は図 13 の「Crime Reduction Toolkit」をホームページ上で公表している。Crime Reduction Toolkit は現在までに 56 の実践・介入の効果とコストを格付けしており、2017 年の European Public Service Award を受賞している。Crime Reduction Toolkit は表 18 に示した EMMIE（Effect、Mechanism、Moderators、Implementation、Economic Cost）というフレームワークによって整理されている。

⁵⁰ Cabinet Office（2018）。

図 13 Crime Reduction Toolkit



(出所) WWC-CR ホームページより。

表 18 EMMIE フレームワーク

項目		内容
Effect	犯罪への効果	エビデンスによって、その介入が犯罪を増やすのか、減らすのか、それとも効果がないのか
Mechanism	どのように機能するのか	介入の効果が説明できるものなのか
Moderators	どこで機能するのか	こういった状況や文脈で介入が効果を持ち、もしくは持たないのか
Implementation	どのように実施するのか	介入を地域で行う場合、こういった条件を考慮すべきなのか
Economic Cost	どのくらいの費用がかかるのか	介入に伴う直接・間接費用はどのくらいか、また費用便益に関するエビデンスはあるのか

(出所) WWC-CR ホームページより。

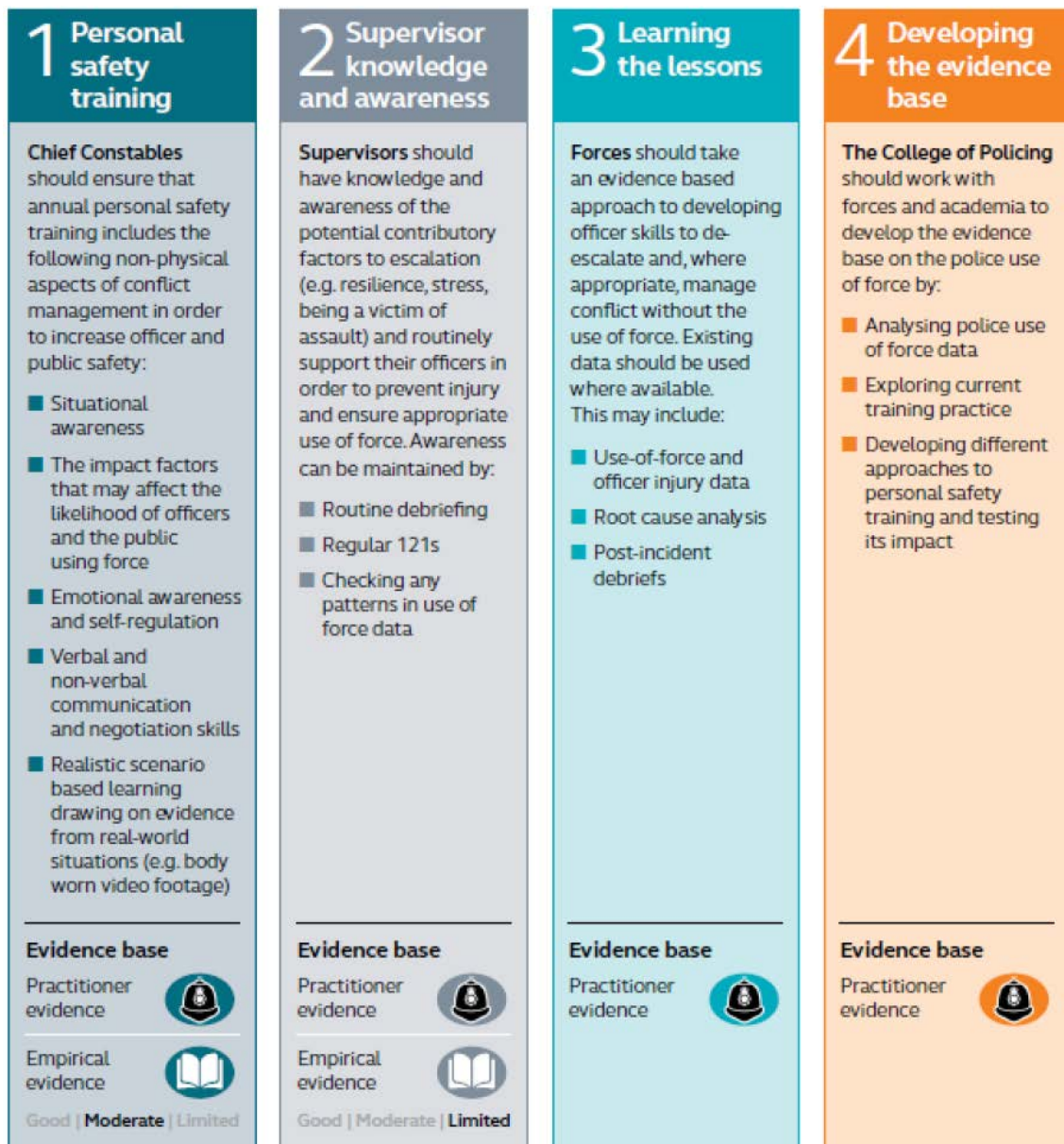
こうしたエビデンスを踏まえて、WWC-CR および College of Policing では、望ましい警察活動に関するガイダンス（recommendation）を作成している。WWC-CR および College of Policing が作成しているガイダンスの例を示したものが図 14 である。

ガイダンスでは、現場の警察官等がどういった行動をすべきなのかがまとめられているが、興味深いのが図 14 の下部に示されている「Evidence base」という項目である。ここには、実証的なエビデンス（Empirical evidence）だけではなく、実務者の経験（Practitioner evidence）も記載されており、定量的なエビデンスだけではなく、定性的なエビデンス（現場の経験や知見等）も踏まえた上でガイダンスが作成されていることが分かる。

ガイダンスの作成に定性的なエビデンスも活用している背景として、現地インタビューによると、定量的なエビデンスを示すだけでは現場の実践者の共感を得ることは難しいことと、定量的なエビデンスだけでは望ましい警察活動を考える上で必要な情報がカバーしきれないことが指摘された。

なお、WWC-CR および College of Policing は、警察官養成のためのナショナルカリキュラムにも活用されている。

図 14 WWC-CR/College of Policing が作成するガイダンスの例



(出所) What Works Centre for Crime Reduction/College of Policing からの提供資料を、先方の許諾を得て掲載。

5 まとめと日本への示唆

5.1 英国における EBPM のマッピング

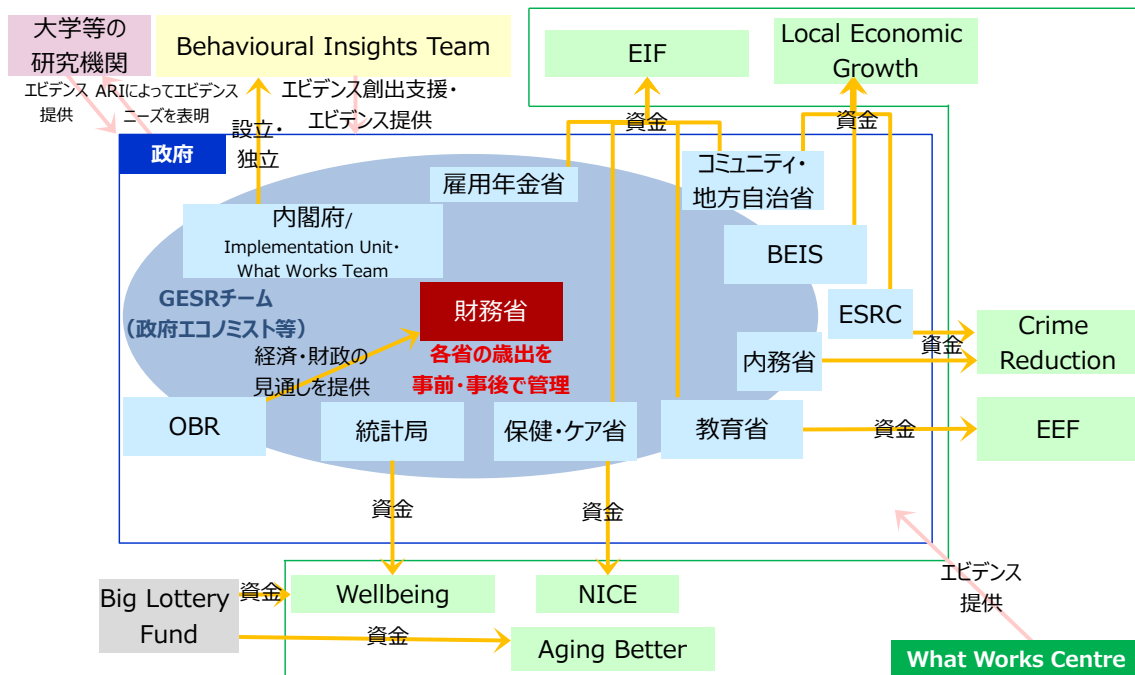
最後に本節では、英国の EBPM の現状を整理しながら、日本への示唆を取りまとめていく。英国における EBPM をマッピングすると図 15 のようになる。

英国における EBPM は、政治家によるコミットメントと、それを受けた財務省の役割が大きいと言える。財務省は各府省の歳出を事前・事後で管理しており、**Green Book** や **Magenta Book** に基づいて事前評価および事後評価を行っている。こうした仕組みと、議会からのエビデンスの要求等が組み合わさることで、英国政府内での EBPM の推進力が生まれていると言える。

このようにエビデンスを利用・創出する推進力が生まれたとしても、政策立案・評価の段階でエビデンスを参照・創出できるケイパビリティがなければ、EBPM は絵に描いた餅になってしまう。政府内でエビデンスを参照・創出するにあたっては、エコノミストをはじめとした分析専門職（**Analytical Profession**）が大きな役割を担っている。また、歳出の決定にあたっては、その前提となる経済・財政の将来見通しが信頼足り得ないものであると、歳出を決定するにあたっての土台が揺らぐことになってしまう。そのため英国では、経済・財政の将来予測を行う独立機関として OBR が設置されている。

加えて、外部機関・独立機関との連携を進めていることも特筆に値する。政府は、各府省からのエビデンスのニーズを **Area of Research Interest** として公表することによって、エビデンス供給の促進や研究者との協働の促進を進めている。また、各府省は **WWC Centre** に対して資金拠出を行っており、各 WWC はエビデンスの創出・翻訳・活用を担っている。

図 15 英国における EBPM のマッピング



5.2 日本への示唆：エビデンスの需要面

こうした英国における EBPM の取り組みから、日本で EBPM を推進するにあたっての示唆を整理していきたい。本小節では、エビデンスの「需要面」に着目して日本への示唆を整理していく。

第一に、EBPM を進めるうえで、もっとも本源的なのが政治や社会のコミットであり、それによってエビデンスに対する「需要」を生み出していくことが不可欠である。近年、ランダム化比較試験やその他の準実験的手法の発展によって、エビデンスをつくるための手法は長足の進歩を遂げてきた。しかしながら、供給主導（分析手法先行）で EBPM を進めたとしても、エビデンスを使いたいという需要を政策立案側が持たない状況では、いくら良質な（頑健性の高い）エビデンスが供給されたとしても、政策的な意思決定には使われない可能性が高い。つまりエビデンスに対する需要が高まってはじめて、エビデンスの供給が生きてくるのである。英国ではブレア政権以降、包括歳出見直しや公共サービス合意等の業績管理型政策を通じて、成果に対するコミットメントとモニタリングが強化されてきた。本稿でも述べた通り、こうした業績管理型の政策運営が現場レベルに一定の歪みをもたらしたことは否定できないが、政府全体において成果志向を浸透させる効果はあ

ったと言える。成果志向が浸透していれば、そのためにより良い政策手段を選択する素地が整う。このように英国では、政権交代のなかでの変遷はありつつも、より機能する政府を実現することや効果的な政策を追求することに対するコンセンサスが政党を問わず形成されており、エビデンスに対する需要が継続的に喚起されてきたと言える⁵¹。日本でも、エビデンスを活用することによって、社会としてより望ましい意思決定を行っていくというコンセンサスを形成し、それを制度化していくことが、EBPMの出発点になると考えられる。

第二に、政策の因果効果の（狭義の）エビデンスについては、需要を生み出す仕組みは英国でも不十分である。英国の政策形成は ROAMEF のサイクルに則って行われており、それがエビデンスに対する需要を生み出す仕組みとなっている。しかしながら、ROAMEF サイクルのなかでも、事後評価（Evaluation）とフィードバックに関する仕組み化はまだ不十分であると言える。WWC の取り組みによって、政策・取り組みの因果効果に関するエビデンスは徐々に蓄積してきているものの、WWC が生み出すエビデンスのユーザーは主として学校の教員や警察官といった実務家であり、政府内の政策形成に直接的に活かされているケースは少ない。つまり、政策の因果効果に関する（狭義の）エビデンスを政策的意思決定に活用していくことは、英国においても進展途上にあると言える。

しかしながら第三に、事後評価やエビデンス活用に向けた取組が進み始めている点も指摘できる。例えば今年、Green Book の改訂版が公表されているが、過去の Green Book と比較して事後評価（Evaluation）が強調される形になってきている。また内閣府の WWT も、行政職員に対するトレーニングプログラムの提供を通じて、エビデンスに対するリテラシーの強化に取り組んでいる。エビデンスのリテラシーが高まれば、エビデンスに対する需要が高まっていくことも期待できる。

⁵¹ 本稿では詳述できなかったが、国際開発分野でエビデンスに基づく実践を進めている NGO である International Initiative for Impact Evaluation (3ie) に対するインタビューでも、エビデンス創出を供給主導型（Supply Driven）で行っても意思決定者や実務家に影響を与えることは難しいため、そうした人たちのエビデンスリテラシーを高めることで、エビデンスに対する需要を喚起していくことが重要だという指摘があった。

5.3 日本への示唆：エビデンスの供給面

次に、エビデンスの「供給面」からは以下のような日本への示唆が得られる。

第一に英国では、前述の「エビデンス需要の高まり」に呼応する形で、エビデンスの供給が強化されてきた。具体的には、分析専門職の増加、OBR の設立、WWC の設立などがあげられる。本稿で述べてきたとおり、英国の EBPM は事前評価（Appraisal）が中心であり、政策の因果効果の測定は不十分だった。しかし、政府エコノミストの研修においても、プログラム評価（ランダム化比較試験や準実験等）が盛り込まれるようになってきており、エビデンスの供給能力を高めるための取り組みが進んできている。

第二に、英国政府内での EBPM では分析専門職が大きな役割を担っているが、彼らを養成しネットワーク化していくことも、エビデンスを創出するためには重要な要素だと考えられる。例えば、政府エコノミストの場合、横割りのな集団である政府経済サービスが研修を提供している。省庁を越えた異動の割合も高い。このように、各分析専門職が全政府的なネットワークを構成していることが、分析の質を担保するとともにその影響力を支えていると考えられる。この点に関連して、分析専門職の供給源を充実させること、すなわち、分析能力を持った人材の育成を体系化することが重要であろう。具体的には、大学等における政策分析カリキュラムの充実や、研究機関と行政機関の連携強化による人材育成・登用システムの整備を進めるべきであろう。

第三に、Green Book や Magenta Book といったガイダンスの存在を指摘できる。分析専門職が政府内での EBPM を担っているが、Green Book や Magenta Book という形で、事後評価や事前評価のあり方のガイダンスが示されている。政策的な意思決定に関するゲームのルール（Green Book・Magenta Book 等）に基づいて、専門家がエビデンスを提供しており、日本において円滑に EBPM を進めていくうえでも示唆に富む。

第四に、エビデンスを生み出すためのデータインフラの整備である。例えば DfE では、全国テストや一般中等教育修了試験等の結果、地方当局が所管の学校から収集した各種データなどを突合することで、全国生徒データベースを整備している。エビデンスを創出する（政策の効果を検証する）ためのコストのひとつが、データの収集である。データがない場合、アウトカム指標を別途収集しない限り、政策効果の測定はできない。全国生徒データベースのようなインフラを日本でも整備することができれば、データ収集のコストを抑制することが可能となり、エビデンス供給に要するコストを抑えることが可能となる。

第五に、供給を需要にマッチさせる仕組みの導入である。例えば WWT では、政策の効果測定のためのアドバイス機関として Trial Advice Panel を設置しており、政府内でのエビデンスの需要に対して、供給を速やかにマッチさせる取り組みが進んできている。また、各府省は、エビデンスに対するニーズ・需要を、ARI という形で公開することによって、研究者とのコミュニケーションを活発化し、政策的なニーズにあったエビデンスの供給を促す努力を行っている。日本でも、前述した人材育成に加えて、大学等の研究機関に蓄積された知見を政策形成に活用する仕組みを整備していくことが必要だと考えられる。

エビデンス需要の高まりに呼応する形で供給面が強化されてきたことを指摘したが、一方で第六に、独立機関等によって質の高いエビデンスが供給され、信頼感が高まっていくことによって、社会的な支持が高まっていく可能性も指摘できる。例えば、OBR はキャメロン政権によって設立されたものだが、中立的で透明性の高い姿勢が与野党問わず支持されており、経済・財政運営を行う上での社会的基盤になっている。また、National Audit Office のレポートによると、WWC の一つである EEF が作成しているツールキットを、全国の教員のうち 2/3 が参照するようになっているとしている⁵²。つまり質の高いエビデンスが供給されれば、エビデンスに対する需要自体が喚起されと考えられる。独立機関を設置するということは、政治家の権限の一部を委譲することになるが、OBR も WWC もキャメロンやオズボーンの強いコミットメントがあったからこそ実現したことと言える。

最後に、需要面と供給面の両者に関わる点であるが、EBPM を推進する上では政治的・行政的リーダーシップの役割が決定的に重要である。英国ではブレア政権が EBPM を主唱し、政府エコノミストの採用も急激に増大させた。こうしたリーダーの姿勢がエビデンスの需要と供給を大幅に拡大したのは明らかである。また、EBPM の推進に当たっては、ブレア政権で内閣官房長（Cabinet Secretary）⁵³に任命されたガス・オドネルの役割も大きかった⁵⁴。日本においても、各界のリーダーに EBPM の重要性を理解していただくこ

⁵² National Audit Office（2013、2015）

⁵³ 英国の内閣官房長は、日本の官房長官とは異なり、職業官僚である。全国家公務員を束ねる存在であり、日本で言えば事務の内閣官房副長官に相当する。

⁵⁴ オドネルは、当初はエコノミストであったが、途中でジェネラリストに転じた。このよ

とが急務だと思われる。

うなキャリアパスを日本に導入することも検討されるべきではないだろうか。

参考文献

- Barends, E. and Rousseau, D. M. (2018) *Evidence-Based Management*
- Beetsma, R., Debrun, X., Fang, X., Kim, Y., Duarte, V., Lledo, Mbaye, S., and Zhang, X. (2018) "Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance", IMF Working Paper No. 18/68.
- Cabinet Office (2015) "Government -guidance What Works Network"
- Cabinet Office "What Works Network ホームページ"
<https://www.gov.uk/guidance/what-works-network>
- Case, S. and Hall, K. (2014) "Improving performance, accountability and transparency of public services: lessons from the UK Implementation Unit" ICGFM Winter Training Conference Washington D.C., 1-3 December 2014
- Eric, B., Rousseau, D. M., and Briner, R. (2018) *Evidence-Based Management: How to Use Evidence to Make Better Organizational Decisions* Kogan Page
- Gough, D., Maidment, C., and Sharples, D. (2018) "UK What Works Centres: Aims, methods and contexts" EPPI Centre, Institute of Education, University of College London
- Freeguard, C., Munro, R., and Andrews, E. (2015) "Whitehall Monitor: Deep Impact?" Institute for Government
- Government Economic Service (2016) "Government Economic Service 2020 Strategy"
- HM Treasury (2018) *The Green Book Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation*
- National Audit Office (2013) "Evaluation in Government"
- National Audit Office (2015) "Funding for Disadvantaged Pupils"
- National Audit Office (2016) "Government's Management of Its Performance: progress with Single Departmental Plans"
- National Audit Office (2017) "Capability in the Civil Service"
- Page, K. (2014) "External review of the Office for Budget Responsibility"
- Panchamia, N. and Thomas, P. (2014) "Public Service Agreements and the Prime Minister's Delivery Unit" Institute for Government

- Public Administration Committee (2003) "On Target? Government By Measurement"
- Ramsden, D. (2015) "The First Fifty Years of the Government Economic Service"
- Riley, J. and Chote, R. (2014) "Crisis and Consolidation in the Public Finance" Office for Budget Responsibility Working Paper No.7
- What Works Network (2014) "What works? Evidence for decision makers"
- What Works Network (2018) "The What Works Network: Five Years On"
- 東信夫 (2012) 「イギリスにおける発生主義財務情報の活用状況 ―政策評価に焦点を当てて―」『会計検査研究』第 46 号
- 家子直幸・小林庸平・松岡夏子・西尾真治 (2016) 「エビデンスで変わる政策形成 ―イギリスにおける「エビデンスに基づく政策」の動向、ランダム化比較試験による実証、及び日本への示唆―」『MURC 政策研究レポート』
- 内山融 (2012) 「日英の経済政策形成と専門性の役割―政府エコノミストを中心として」内山融・伊藤武・岡山裕編著『専門性の政治学―デモクラシーとの相克と和解』ミネルヴァ書房
- 岡久慶 (2015) 「イギリスにおける財政独立機関創設 ―イギリスの 2011 年予算責任及び会計検査法―」『外国の立法』263 号
- 児玉博昭 (2011) 「英国における政策評価システムの検証とわが国への示唆」『白鷗法学』
- 田村祐子 (2017) 「【イギリス】警察・犯罪コミッショナーの権限拡大」『外国の立法』2017 年 7 月
- 内藤亜美・遠藤敦夫 (2014) 「オランダ、英国及びスウェーデンにおける政策評価制度―海外拝見報告②―」『立法と調査』
- 藤田由紀子 (2014) 「英国公務員制度改革における『専門職化』の意義」『季刊 行政管理研究』第 146 号。
- 藤田由紀子 (2015) 「政策的助言・政策形成の専門性はどこまで定式化できるか? ―英国公務員制度改革におけるポリシー・プロフェッションの創設―」『年報行政研究』第 50 号。
- 藤田由紀子 (2017) 「『エビデンスに基づく政策形成』を支える人材育成」『人事院月報』第 816 号 (平成 29 年 8 月号)
- 三角政勝・芝崎直子 (2011) 「充実強化を目指す議会等の財政評価機能 ―OECD 諸国の

議会スタッフ会議に参加して～」『立法と調査』321号

三菱UFJリサーチ&コンサルティング（2017a）「平成28年度文部科学省における基本的な政策の立案・評価に関する調査研究」『文部科学省委託調査』

三菱UFJリサーチ&コンサルティング（2017b）「欧米主要国における業績評価指標の開発状況とそれに対応した会計検査に関する調査研究 ―イギリスの取り組みを中心として―」『会計検査院委託調査』