

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	第3章 海外における EBPM の先行事例
他言語論題 Title in other language	Chapter 3, Overseas Forerunners: Excellent Precedents in EBPM
著者 / 所属 Author(s)	小池 拓自 (KOIKE Takuji) / 総合調査室
書名 Title of Book	EBPM (証拠に基づく政策形成) の取組と課題 総合調査報告書 (Evidence-Based Policymaking: Current Status and Issues)
シリーズ Series	調査資料 2019-3 (Research Materials 2019-3)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
刊行日 Issue Date	2020-03-17
ページ Pages	57-72
ISBN	978-4-87582-857-0
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
キーワード keywords	EBPM、エビデンス、プログラム評価、EBM、EBP、米国、英国、OECD、因果推論、RCT
摘要 Abstract	EBPM の先行事例として、米国、英国、OECD 等の動向を紹介する。我が国への示唆として、政府の体制整備、実務と研究の両面での民間との連携、厳格性と現実性の調和等の重要性を挙げる。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

第3章 海外における EBPM の先行事例

国立国会図書館 調査及び立法考査局
専門調査員 総合調査室 小池 拓自

目 次

はじめに

I 米国の動向

- 1 プログラム評価の導入と進展
- 2 政策分析及び社会実験
- 3 教育分野での取組
- 4 オバマ政権以降の取組
- 5 エビデンスと政策決定

II 英国の動向

- 1 EBM の進展
- 2 ブレア政権と EBPM
- 3 キャメロン政権と EBP
- 4 エビデンスと政策決定

III 国際的な動向

- 1 社会政策分野
- 2 OECD の取組

IV 我が国への示唆

- 1 米国と英国の特徴
- 2 我が国の EBPM への示唆

おわりに

キーワード：EBPM、エビデンス、プログラム評価、EBM、EBP、米国、英国、OECD
因果推論、RCT

はじめに

「証拠に基づく政策形成」(Evidence-Based Policymaking: EBPM)⁽¹⁾の先進事例として、英国のブレア(Tony Blair)政権や米国のオバマ(Barack H. Obama)政権の取組が紹介されることが少なくない。本稿は、これらの英米の取組の概要を中心に、経済協力開発機構(Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD)の取組を含めて、海外のEBPMの先行事例を紹介する。

我が国のEBPMの土台には、①プログラム評価及び政策評価、②経済統計の改善、統計システムの再構築と利活用の促進等の統計改革、③「エビデンス(証拠)に基づく実践」(Evidence-Based Practice: EBP, 特に「エビデンス(証拠)に基づく医療」(Evidence-Based Medicine: EBM))の3つがあると考えられる⁽²⁾。本稿では、外国の先行事例について、これらの3つの土台との関係を念頭に整理することで、我が国のEBPMの取組への示唆を考察する。

I 米国の動向

米国において、政府全体としてEBPMの取組が始まったのは、オバマ政権(2009~2017年)からと言われる⁽³⁾。これに先立ち、ブッシュ(George W. Bush)政権(2001~2009年)の時期に、教育分野において政策決定に政策効果のエビデンスを活用する動きが始まっていた。そもそも、米国においては、EBPM以前から、政策決定に様々な科学的アプローチを用いることが試みられている。今日のEBPMにつながる動きとして、例えば、プログラム評価(Program Evaluation)の進展、各種社会実験による政策効果の事前検証、そして、上記の教育分野のような特定の政策分野の動きなどを挙げるができる。以下では、それらの取組を概観する⁽⁴⁾。

1 プログラム評価の導入と進展

政策あるいは事業など何らかの社会目的を実現するための取組のことをプログラムという。米国において、医療、教育などの分野を中心にプログラムの成果や社会への影響を体系的に研究する動きが生じたのは、20世紀に入ってからである⁽⁵⁾。米国では、第2次世界大戦後、政

* 本稿は令和元年12月27日までの情報を基にしている。インターネット情報への最終アクセス日も同日である。なお、外国通貨の日本円換算は、令和2年1月の報告省令レートに基づき、1ドル=109円、1ポンド=141円として換算した。

- (1) 日本語表記は、Evidenceを根拠、あるいはカタカナ表記のエビデンスとする場合や、Policymakingを政策立案とする場合もある。本稿では、「証拠に基づく政策形成」あるいは、英語略称の“EBPM”と表記する。
- (2) 本報告書の小池拓自・落美都里「我が国におけるEBPMの取組」IVを参照。
- (3) 大槻大輔「英国、米国におけるEBPMの動向」『統計』69(7), 2018.7, pp.28-33.
- (4) Iの記述は、主にキャロル・H. ワイス(佐々木亮監修、前川美湖・池田満監訳)『入門評価学—政策・プログラム研究の方法—』日本評論社, 2014, pp.13-18. (原書名: Carol H. Weiss, *Evaluation*, 2nd ed., 1997); ピーター・H. ロッシほか(大島巖ほか監訳)『プログラム評価の理論と方法—システムティックな対人サービス・政策評価の実践ガイド—』日本評論社, 2005, pp.8-15. (原書名: Peter H. Rossi et al., *Evaluation*, 7th ed., 2004); 龍慶昭・佐々木亮『「政策評価」の理論と技法 増補改訂版』多賀出版, 2004, pp.17-19; J. Baron, “A Brief History of Evidence-Based Policy,” *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 678(1), 2018.6.18, pp.40-50; 津田広和・岡崎康平「米国におけるEvidence-based Policymaking (EBPM)の動向」『RIETI Policy Discussion Paper Series』18-P-016, 2018.11. <<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/pdp/18p016.pdf>>を参照した。
- (5) 第2次世界大戦後の米国におけるプログラム評価の進展の前史として、17世紀の英国における社会問題の実証的研究の開始、19世紀のフランスにおける教育と犯罪件数に関する統計調査の研究(評価学の端緒)などがある。ワイス 同上, pp.13-14.

府予算や民間資金によって、都市開発、住宅、教育、職業訓練、保健などの分野において、多くのプログラムが実施された。それらの成果を明らかにするため、プログラム評価 (Program Evaluation / Evaluation)⁽⁶⁾が定着してきた⁽⁷⁾。

1960年代、ジョンソン (Lyndon B. Johnson) 政権 (1963~1969年) は、貧困層に対する社会福祉を充実させる方針として「貧困との戦い」(War on Poverty) を掲げ、医療、住居、教育など幅広い分野において、様々なプログラムを実施し、「偉大な社会」(Great Society) の実現を目指した。それらのプログラムについて、その成果についての評価が求められ、プログラム評価が大きく進展した。その結果、1970年代には、プログラム評価の理論が体系化された。プログラムの成果であるアウトカム (そのうち長期あるいは最終的なアウトカムをインパクトと呼ぶこともある。) の評価に加えて、政策の目的を明確にし、政策効果の論理性を検討するセオリー評価の方法として、ロジックモデル⁽⁸⁾が導入されたのもこの時期である⁽⁹⁾。

1980年代にはレーガン (Ronald W. Reagan) 政権 (1981~1989年) によって、新保守主義に基づいた社会政策の絞り込みが進んだ。プログラム評価は、プログラムの絞り込みや効率化の手法として用いられるようになった⁽¹⁰⁾。

2 政策分析及び社会実験

プログラムの論理性や結果の評価に加えて、1960年代には政策分析 (Policy Analysis) と呼ばれる事前に政策を評価する試みも始まっている⁽¹¹⁾。経済学やオペレーションズ・リサーチ (Operations Research: OR)⁽¹²⁾などの分析手法を用いて政策の効果を事前に分析し、政策決定に反映させる方法である。政策やプログラムの費用と、その便益を比較する費用便益分析などは、公共事業や規制の影響を事前に評価する手法として、現在につながっている。

また、プログラムの本格的実施に先立って、その効果の有無を評価することを目的として、様々な社会実験も行われた⁽¹³⁾。プログラムとその成果の関係 (政策の因果効果あるいは有効性) を最も適確に評価できるとされるランダム化比較試験 (Randomized Controlled Trials: RCT)⁽¹⁴⁾の手法によって、例えば、一定の収入に満たない人に金銭を給付する制度の貧困や労働への影響を調査した負の所得税実験⁽¹⁵⁾、就学前教育の効果を調査したペリー就学前プロジェクト⁽¹⁶⁾、医療保険 (健康保険) の自己負担率の影響を調査したランド医療保険実験⁽¹⁷⁾等が実施された⁽¹⁸⁾。

(6) 米国会計検査院 (Government Accountability Office: GAO) は、プログラム評価について、プログラムがどの程度機能したかと、機能した理由を評価するため、データを収集し分析する方法を用いた体系的な研究としている。GAO, *Designing Evaluations: 2012 Revision*, 2012.1, p.3. <<https://www.gao.gov/assets/590/588146.pdf>> 米国のプログラム評価 (Program Evaluation / Evaluation) を政策評価と訳す場合もあるが (龍・佐々木 前掲注(4))、我が国の政策評価とは異なる点もあるため、本稿では、米国におけるプログラム評価の理論と実践については「プログラム評価」と表記する。

(7) ロッシほか 前掲注(4), pp.8-10.

(8) セオリー評価とロジックモデルの概要と目的は、小池・落 前掲注(2), III -1 を参照。

(9) 龍・佐々木 前掲注(4), pp.25-29.

(10) 同上, p.18.

(11) ワイス 前掲注(4), p.16; 南島和久「第8章 評価」石橋章市朗ほか『公共政策学』ミネルヴァ書房, 2018, pp.186-187.

(12) 「企業・政府・軍などにおける複雑な問題を解決するために、組織的に情報を収集し、数理科学の方法を用いて分析する方法。(中略) モデルを作り、線形計画やシミュレーションといった数理科学的方法を使って解を求めるやり方が重視される点に特徴がある。(後略)」(「オペレーションズ・リサーチ」伊東光晴編『岩波現代経済学事典』岩波書店, 2004, pp.223-224.)

(13) Baron, *op.cit.*(4), pp.42-44. これらの社会実験は民間の研究機関 (フォード財団が設立したMDRC(旧 Manpower Demonstration Research Corporation など) が実施した。

(14) RCTについては、小池・落 前掲注(2), 補論を参照。

3 教育分野での取組

ブッシュ政権期の2002年1月、初等中等教育法（Elementary and Secondary Education Act of 1965, P.L.89-10）が全面的に改正され、落ちこぼれ防止法（No Child Left Behind Act of 2001, P.L.107-110: NCLB法）⁽¹⁹⁾が制定された。NCLB法は、米国の国際競争力低下への懸念を背景として、児童・生徒の学力向上及び学力格差の是正を目的としている。その基本原則の1つには、科学的な研究、すなわちエビデンスに基づいて、効果のある教育プログラムとその実践に着目することが掲げられている⁽²⁰⁾。

さらに、同年には教育科学改革法（Education Sciences Reform Act of 2002, P.L.107-279）も制定され、連邦教育省に統計、研究、評価等を所掌する教育科学研究所（Institute of Education Sciences: IES）が設置された。IESは、教育に関する研究成果を収集整理するデータベースであるWWC（What Works Clearinghouse）を構築し、教育に役立つものは何かという視点から各種のエビデンスを提供している⁽²¹⁾。なお、エビデンスとしては、RCTを用いたものが最も重視されている⁽²²⁾。

4 オバマ政権以降の取組

オバマ前大統領は、その就任演説において、政府が機能しているか否かが問われているとして、政策選択において、その有効性を基準とする方針を示した⁽²³⁾。この方針に沿って、大統

- (15) 1960年代及び1970年代に①ニュージャージー州とペンシルベニア州、②アイオワ州とノースカロライナ州、③ゲーリー（インディアナ州）、④シアトル（ワシントン州）とデンバー（コロラド州）の4つの大規模（サンプルサイズは809～4,800）なRCTを用いた社会実験が行われた。いずれも3年間（④は延長）にわたり給付（負の所得税）の対象者と非対象者を比較する研究である。負の所得税の効果は様々であるが、労働供給をやや減らすことが明らかになった。Alicia H. Munnell, “Lessons from the Income Maintenance Experiments: An Overview,” Alicia H. Munnell ed., *Lessons from the Income Maintenance Experiments: Proceedings of a conference*, Federal Reserve Bank of Boston, 1987, pp.1-21. CORE website <<https://core.ac.uk/reader/6706962>>
- (16) 1962～1967年にミシガン州において実施された社会実験。低所得世帯のアフリカ系の子どもについて、就学前教育を行った者（58人）と、行っていない者（65人）の成果を比較した。実施直後に加えて、その後40歳までを比較して、幼児教育の効果が大きいことが示されている。ジェームズ・J・ヘックマン（古草秀子訳）『幼児教育の経済学』東洋経済新報社、2015, pp.29-35, 116-119.（原書名：James J. Heckman, *Giving Kids a Fair Chance*, 2013.）
- (17) 1971～1986年に米国の6市において実施された2,750世帯を対象とする社会実験。実験のための保険会社を設立し、参加者を自己負担割合の異なる医療保険に振り分けて、自己負担割合が医療需要及び健康状態に与える影響を分析した。自己負担割合の増加が医療需要を減少させること、医療需要が減少しても健康状態には差異はないこと、ただし、低所得層では健康状態が悪化することが示されている。Willard, G. Manning et al., “Health Insurance and the Demand for Medical Care: Evidence from a Randomized Experiment,” *The American Economic Review*, 1987.6, 77(3), pp.251-277. 中室牧子・津川友介『「原因と結果」の経済学—データから真実を見抜く思考法—』ダイヤモンド社、2017, pp.69-73は、同論文を引用してランド医療保険実験の概要を紹介している。
- (18) これらは、その結果を踏まえた上で全国展開することが想定されていた。しかし、その後の政治的状況の変化によって本格実施とならないことが多かった。ただし、社会実験の結果は、その後の政策論議においてしばしば参照されている。ワイス 前掲注(4), pp.16-17.
- (19) 土屋恵司「2001年初等中等教育改正法（NCLB法）の施行状況と問題点」『外国の立法』No.227, 2006.2, pp.129-136. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000375_po_022707.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>
- (20) U.S. Department of Education, *No Child Left Behind: A Desktop Reference*, 2002.9, p.11. <<https://www2.ed.gov/admins/lead/account/nclbreference/reference.pdf>>; 吉良直「どの子も置き去りにしない（NCLB）法に関する研究—米国連邦教育法の制定背景と特殊性に着目して—」『教育総合研究』2号, 2009.3, pp.55-71. <<http://kyoiku-u.jp/assets/files/documents/Journal/02-04.pdf>>
- (21) 田辺智子「エビデンスに基づく教育—アメリカの教育改革とWhat Works Clearinghouseの動向—」『日本評価研究』6(1), 2006.3, pp.31-41. <http://evaluationjp.org/files/Vol06_No1.pdf>; 豊浩子「米国のエビデンス仲介機関の機能と課題—米国WWC情報センター（What Works Clearinghouse）の例より—」『国立教育政策研究所紀要』140集, 2011.3, pp.71-93. <https://www.nier.go.jp/kankou_kiyou/kiyou140-009.pdf> 参照。
- (22) 桐村豪文「米国連邦教育政策におけるエビデンス要求の変遷—エビデンス要求の厳格化から緩和に向けて—」『地域連携教育研究』3号, 2018.9, pp.35-47. <https://repository.kulib.kyoto-u.ac.jp/dspace/bitstream/2433/235581/1/jerra_3_35.pdf>
- (23) “President Barack Obama’s Inaugural Address.” Obama White House website <<https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2009/01/21/president-barack-obamas-inaugural-address>>

領府の行政管理予算局（Office of Management and Budget: OMB）は、プログラム評価重視の徹底を政府機関に示達した⁽²⁴⁾。具体的には、予算編成における証拠（エビデンス）の活用が求められている⁽²⁵⁾。

2016年には、エビデンスの構築を中心にEBPMを進めるための戦略を検討する委員会としてCommission on Evidence-Based Policymaking（CEP）が設置された⁽²⁶⁾。翌2017年には、CEPの最終報告書がまとめられ、その勧告には、エビデンスを整備する上で、プライバシーと機密性を保護しつつ政府が税務や社会保険等の業務で収集・利用している行政記録情報を活用することも含まれている⁽²⁷⁾。2019年には、最終報告書の一部を反映しつつ、アメリカの2018年証拠に基づく政策形成基盤法（Foundations for Evidence-Based Policymaking Act of 2018, P.L.115-435, EBPM基盤法⁽²⁸⁾）が制定された。同法は、連邦政府のエビデンス構築機能の強化のため、エビデンス構築、オープンガバメント推進、機密情報保護と効率的な統計の整備を連邦政府に法的に義務付けている⁽²⁹⁾。

なお、米国のEBPMにおけるエビデンスは広い意味のエビデンスであって、プログラムの有効性に関する因果推論（厳密な評価となる実験による分析（RCT）や準実験による分析）のみならず、統計データ、業績測定、プログラム評価などを含む様々な情報と分析を指し、定量的なものであっても定性的なものであってもエビデンスとされる⁽³⁰⁾。EBPM基盤法は、証拠（エビデンス）を「統計目的のための統計活動により作成される情報」と定義しており⁽³¹⁾、OMBは、エビデンスの構成要素として、①基礎的な事実関係（Foundational Fact Finding）、②政策分析（Policy Analysis）（規制影響評価など）、③プログラム評価（Program Evaluation）、④業績測定（Performance Measurement）の4つを示している⁽³²⁾。

(24) 政権が発足した2009年にOMBが発出した2011年度予算（2010/10～2011/9）編成に関する覚書の題名は「プログラム評価重視の徹底」（Increased Emphasis on Program Evaluations）であり、①連邦政府の全ての機関のプログラムの効果に関する評価をオンラインで容易に入手できるようにすること、②連邦政府全体としてプログラム評価を強化するための省庁合同ワーキンググループを設立すること、③エビデンス又は厳格な評価に基づいて予算の優先順位を決定する等を自発的に行う政府機関への追加的な予算配分を行うことを明らかにしている。Peter R. Orszag, Director of the Office of Management and Budget, “Increased Emphasis on Program Evaluations,” *Memorandum*, M-10-01, 2009.10.7. <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/10/m10-01.pdf>>

(25) 2012年にOMBが発出した2014年度予算（2014/10～2014/9）編成に関する覚書の題名は「2014年度予算における証拠と評価の活用」であり、政府機関は予算編成においてエビデンスの活用が求められ、証拠の強さにより補助金額を配分する手法等の検討が指示されている。Jeffrey D. Zient, Acting Director of the Office of Management and Budget, “Use of Evidence and Evaluation in the 2014 Budget,” *Memorandum*, M-12-14, 2012.5.18. Obama White House website <<https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2012/m-12-14.pdf>>

(26) Commission on Evidence-Based Policymaking website <<https://cep.gov/>> CEP設置の根拠法は、Evidence-Based Policymaking Commission Act of 2016, P.L.114-140.

(27) CEP, *The Promise of Evidence-Based Policymaking: Report of the Commission on Evidence-Based Policymaking*, September 2017. <<https://www.cep.gov/report/cep-final-report.pdf>> データへの安全なアクセス、個人情報保護、データインフラの近代化、エビデンス構築のための制度や組織の強化に関しての勧告がなされている。最終報告書の解説は、津田・岡崎 前掲注(4), pp.8-24, 53-55を参照。

(28) 法律の解説は、廣瀬淳子「アメリカの2018年証拠に基づく政策形成基盤法」『外国の立法』No.282, 2019.12, pp.1-22. <<https://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/legis/pdf/02820001.pdf>>を参照。

(29) Russell T. Vought, Acting Director of the Office of Management and Budget, “Phase 1 Implementation of the Foundations for Evidence-Based Policymaking Act of 2018: Learning Agendas, Personnel, and Planning Guidance,” *Memorandum*, M-19-23, 2019.7.10, p.1. <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/07/M-19-23.pdf>>

(30) Office of Management and Budget, *Analytical Perspectives, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2017*, pp. 69 - 70. Obama White House website <<https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2017/assets/spec.pdf>> 準実験とは、実験によらず、政策の影響の有無によるプログラムの有効性を分析する方法である。具体的な手法については、小池・落 前掲注(2), 補論を参照。

(31) 合衆国法典第44編 公的印刷及び文書 第3561条 定義 第6号にあるエビデンスの定義を参照している。

(32) Vought, *op.cit.* (29), p.13. 4つの要素は相互に影響を持ち、あるエビデンスを1つに分類することが難しい場合もある。

なお、2017年にはトランプ（Donald J. Trump）政権が誕生しており、CEPの最終報告書やEBPM基盤法の制定は同政権発足後となった。トランプ政権においても、政策、プログラム、予算等の改善のため、エビデンスを収集し活用する方針は継続している⁽³³⁾。

5 エビデンスと政策決定

米国では、広い意味でのエビデンスを予算編成や政策決定に活用する取組が従来から行われている。

政策実施前にその影響を分析する政策分析は、1960年代に膨張する国防予算に対処するために考案されたものである。予算配分を合理的、科学的に行うことを目的として、政策分析の結果によって予算編成を行うPPBS（Planning Programming and Budgeting System）が導入され、国防予算を皮切りに、予算全体に拡大された。しかし、PPBSは、相応の分析費用を要し、分析には限界もあることや、政治決定との調整に問題が生じたことから定着しなかった⁽³⁴⁾。

前述のプログラム評価が進展した後、その一部であるモニタリングを切り出し、業績に着目する動きが生じた。1993年、政府業績成果法（Government Performance and Results Act of 1993, P.L.103-62: GPRA）が制定され、各省庁は中期の戦略計画（任務と全体目標）及び年次計画（業績目標と業績指標）を策定し、毎年、その結果を示す報告書を作成することになった。OMBは、業績測定（Performance Measurement）の結果を予算と連動させる業績予算（Performance Budget）を試行した。さらにオバマ政権期の2010年には、GPRA現代化法（GPRA Modernization Act of 2010, P.L.111-352: GPRAMA）が制定され、政府機関幹部の関与を強化し、対象とする政策の重点化と分析の厳格化などが図られた⁽³⁵⁾。

GPRAMAの一環として、オバマ政権は、プログラム評価やエビデンスを予算に反映する取組である「成果連動報酬」（Pay for Success: PFS）や、「エビデンス階層による補助金」（Tiered Evidence Grants: TEG）等を導入した⁽³⁶⁾。PFSとは、社会プログラムの実施を民間事業者に委託し、そのプログラム評価に応じて報酬を上乗せする仕組みである⁽³⁷⁾。TEGとは、補助金の効果についてのエビデンスの質を評価し、そのレベル（階層）に応じて補助金を支給する仕組みである⁽³⁸⁾。TEGは、EBPMにとって重要なマイルストーン（節目）と評価されている⁽³⁹⁾。

(33) “Evidence and Evaluation.” Whitehouse website <<https://www.whitehouse.gov/omb/information-for-agencies/evidence-and-evaluation/>> 例えば、エビデンスの質に応じて補助金額を決定する「エビデンス階層による補助金」（Tiered Evidence Grants: TEG）（詳細はI-5）の1つである乳児家庭の訪問事業（Home Visiting）は、2018年に2022年度まで延長されている（“Home Visiting.” Health Resources and Services Administration website <<https://mchb.hrsa.gov/maternal-child-health-initiatives/home-visiting-overview/>>）。

(34) 南島 前掲注(11); 上林千恵子「PPBS」庄司洋子ほか編『福祉社会事典』弘文堂, 1999, p.831; 牛嶋博久「政策評価—行革先進国の経験から何を学ぶべきか—」『レファレンス』608号, 2001.9, pp.9-11.

(35) 南島 同上, pp.188-191. 目標の設定と管理を軸とするGPRAやGPRAMAは、民間の経営手法を行政に取り入れるNPM(New Public Management)の1つである。GPRAについては、牛嶋 同上, pp.18-30; 新日本有限責任監査法人『「アメリカの政府業績成果現代化法（GPRAMA）等の運用から見た我が国の政策評価の実施及び会計検査」に関する調査研究』（平成26年度会計検査院委託業務報告書）2015.2, pp.13-21. <http://report.jbaudit.go.jp/effort_study/itaku_h27_1.pdf>, GPRAMAについては、新日本有限責任監査法人, pp.63-67を参照。

(36) Office of Social Innovation and Civic Participation, “Fund What Works.” Obama White House website <<https://obamawhitehouse.archives.gov/administration/eop/sicp/initiatives/fund-what-works>> GAOは、PFSとTEGをデータによる意思決定（Data-Driven Decision Making）のための手法（Evidence-Based Tools）として紹介している。GAO, “Data-Driven Decision Making.” <https://www.gao.gov/key_issues/data-driven_decision_making/issue_summary>

(37) オバマ政権は、退役軍人の就労、リスクある若者への教育支援、英語学習支援などの社会プログラムに対するPFSのために1億ドル（109億円）の基金を用意した。Office of Social Innovation and Civic Participation, “Pay for Success: An Opportunity to Find and Scale What Works.” Obama White House website <<https://obamawhitehouse.archives.gov/administration/eop/sicp/initiatives/pay-for-success>> 津田・岡崎 前掲注(4), p.35も参照。

II 英国の動向

英国においてEBPMが本格的に導入されたのは、ブレア政権（1997～2007年）からと言われる⁽⁴⁰⁾。これに先立ち、医学界において、「エビデンス（証拠）に基づく医療」（EBM）の考え方が進展しており、その成果は国民保健サービス（National Health Service: NHS）⁽⁴¹⁾の改革にも活用されていた。英国においては、近年、医療に限らず、教育、刑事などの社会分野においても、民間が主導してエビデンスの蓄積と、その結果を実践に活用する「エビデンス（証拠）に基づく実践」（EBP）が進んでいる。以下では、それらの動向を概観する⁽⁴²⁾。

1 EBMの進展

(1) EBMとは

EBMとは「直感や経験ではなく、科学的根拠に重点を置いて治療、健康政策などを選択する手法」⁽⁴³⁾、あるいは「研究でつくられた最善のエビデンスを、臨床知識・環境と、患者の価値観を統合して、目の前の患者のためにつかう」⁽⁴⁴⁾こととされる。なお、狭義のEBMは、個々の患者の治療法の選択をエビデンスに基づいて行うことを意味するが、広義のEBMには、保健医療（Healthcare）、公衆衛生（Public Health）等を対象とするEBHが含まれ、個々の患者から社会全体まで幅広く健康に関する領域が対象となる⁽⁴⁵⁾。英国の医師であり疫学者であるアーチボルド・L・コクラン（Archibald L. Cochrane）博士は、1972年の著書等において、医療の有効性を検証することの重要性を指摘し、その手法としてRCTが優れていること、検証結果を活用するためには複数のRCTを用いたエビデンスを収集・整理して提供することが必要である

(38) 効果についてRCT等による頑強な証拠のあるプログラムに多額の補助金が与えられる一方、証拠が構築されていない革新的なプログラムにも補助が与えられる。オバマ政権は、乳児家庭の訪問事業、10代の妊娠回避などのプログラムに30億ドル（3270億円）の資金を用意した。GAO, *op.cit.* (36); Office of Social Innovation and Civic Participation, *op.cit.* (36); Baron, *op.cit.* (4), pp.46-47; 津田・岡崎 前掲注(4), p.32.

(39) Baron, *ibid.*, p.47.

(40) 内山融ほか「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—エビデンスの「需要」と「供給」に着目した分析—」『RIETI Policy Discussion Paper Series』18-P-018, 2018.12, p.2. <<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/pdp/18p018.pdf>>

(41) 全ての国民に原則無料で提供される英国の公的保健医療サービス。

(42) IIの記述は、主に津谷喜一郎「日本のエビデンスに基づく医療（EBM）の動きからのレッスン」国立教育政策研究所編『教育研究とエビデンス』明石書店、2012, pp.185-203; 正木朋也・津谷喜一郎「エビデンスに基づく医療（EBM）の系譜と方向性—保健医療評価に果たすコクラン共同計画の役割と未来—」『日本評価研究』6(1), 2006.3, pp.3-20. <http://evaluationjp.org/files/Vol06_No1.pdf>; Peter Wells, “New Labour and evidence based policy making: 1997-2007,” *People, Place and Policy*, 1(1), 2007.5.22, pp.22-29. <https://extra.shu.ac.uk/ppp-online/wp-content/uploads/2013/06/new_labour_evidence_base_1997-2007.pdf>; Huw T.O. Davies, et al., eds., *What Works? Evidence-based policy and practice in public services*, Bristol: Policy Press, 2000, pp.16-25. <http://www.bums.ac.ir/dorsapax/filemanager/userfiles/sub_41/22244.pdf>; 家子直幸ほか「エビデンスで変わる政策形成—イギリスにおける「エビデンスに基づく政策」の動向、ランダム化比較試験による実証、及び日本への示唆—」『政策研究レポート』2016.2.12. 三菱UFJリサーチ&コンサルティングウェブサイト <https://www.murc.jp/wp-content/uploads/2016/02/seiken_160212.pdf>; 内山ほか 前掲注(40)を参照した。

(43) 丹後俊郎「EBMとEBH—エビデンスに基づく医療、保健医療、健康政策—」『公衆衛生研究』49(4), 2000.12, p.307. <<https://www.niph.go.jp/journal/data/49-4/200049040001.pdf>>

(44) David L. Sackett, et al., *Evidence-based Medicine: How to Practice and Teach EBM*, 2nd ed., London: Churchill Livingstone, 2000. (邦訳: デビット・L・サケットほか『Evidence-based medicine—EBMの実践と教育—』エルゼビア・サイエンス社, 2003, p.2.) この訳は、津谷 前掲注(42), pp.193-194のもの。原書初版は1997年に出版され、EBMの普及に貢献したと言われている。

(45) 正木・津谷 前掲注(42), pp.3-4. 医療政策とエビデンスについては、田辺智子「エビデンスに基づく医療政策の必要性—医療の質と費用対効果—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』907号, 2016.3.29. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9919991_po_0907.pdf?contentNo=1>も参照。

ことを説いた⁽⁴⁶⁾。また、コクラン博士は、有効性の検証に加えて、投入される資源と効果を比較する効率性を検討することで、NHSが資金をより有益な分野に配分することができると指摘した⁽⁴⁷⁾。

医療において有効性の検証を重視する考え方にEBMの用語を用いたのは、カナダのマクマスター（McMaster）大学のゴードン・ガイアット（Gordon Guyatt）教授である⁽⁴⁸⁾。その翌年（1992年）、同教授のグループが考え方を整理した後、世界中で研究の蓄積が進んだとされる⁽⁴⁹⁾。

(2) コクラン共同計画

英国においては、1992年にNHSのための研究機関として、英国コクラン・センター（UK Cochrane Centre）が活動を開始した。同センターは、コクラン博士の名前を冠し、その理想の実現のため、医療に関するエビデンスを収集・整理し、これらを提供する非営利組織である⁽⁵⁰⁾。

さらに、国際的なネットワークである「コクラン」が形成され、研究者、医療専門家などによる協力事業「コクラン共同計画」（Cochrane Collaboration）が始まった⁽⁵¹⁾。コクランは、世界中のエビデンスを体系的に収集し、評価した上で、質の高いエビデンスを統合するシステマティック・レビュー（Systematic Review）を実施し（コクランによるシステマティック・レビューはCochrane Reviewと呼ばれる。）、これらをデータベース（Cochrane Libraryと呼ばれる。）として整備、提供している^{(52) (53)}。

コクランは信頼できる情報を提供するため、商業的あるいは利益相反となり得る資金を受けることなく、主にデータベースなどの使用料収入によって運営されている⁽⁵⁴⁾。各国の政府系

(46) 津谷 前掲注(42), p.187. 有効性の検証の重要性とRCTの手法としての優位性については、A. L. Cochrane, *Effectiveness and efficiency: random reflections on health services*, The Nuffield Provincial Hospitals Trust, 1972. (邦訳 A.L. Cochrane (森亨訳)『効果と効率—保健と医療の疫学—』サイエンティスト社, 1999; 同 (三友雅夫・茶谷滋監訳)『医療・福祉の政策的戦略—有効性と効率—』恒星社厚生閣, 1997.)、複数のRCTの収集・整理（重要な要約の作成）については、A. L. Cochrane, “1931-1971: a critical review, with particular reference to the medical profession,” George Teeling-Smith and Nicholas Wells eds., *Medicines for the year 2000*, London: Office of Health Economics, 1979, pp.2-12. <https://www.ohe.org/system/files/private/publications/102%20-%20Medicines_for_the_year_2000_TeelingSmith_1979_0.pdf>

(47) Cochrane, *Effectiveness and efficiency*, *ibid.*

(48) 津谷 前掲注(42), p.192. 原典は、Gordon H. Guyatt, “Editorial: Evidence-based medicine,” *ACP Journal Club*, 114(2), 1991 Mar-April, p.A16. <<http://www.acpj.org/Content/114/2/issue/ACPJC-1991-114-2-A16.htm>> である。

(49) サケットほか 前掲注(44), pp.2-3. グループの論文は、Evidence-Based Medicine Working Group, “Evidence-Based Medicine: A New Approach to Teaching the Practice of Medicine,” *The Journal of the American Medical Association*, 268(17), November 4, 1992, pp.2420-2425. Center for Evidence-Based Management website <<https://www.cebma.org/wp-content/uploads/EBM-A-New-Approach-to-Teaching-the-Practice-of-Medicine.pdf>> である。

(50) 正木・津谷 前掲注(42), pp.4-5. 現在はコクランの地域グループの1つであり、国立衛生研究所（NIHR）が資金を拠出し、オックスフォード大学病院 NHS 財団が運営している。“About Us.” Cochrane UK website <<https://uk.cochrane.org/about-us>>

(51) コクラン共同計画は1992年に始まり、翌年、最初の大会が英国オックスフォードで開催された。津谷喜一郎「コクラン共同計画とシステマティック・レビュー—EBMにおける位置付け—」『公衆衛生研究』49(4), 2000.12, pp.313-319. <<https://www.niph.go.jp/journal/data/49-4/200049040003.pdf>>

(52) 正木・津谷 前掲注(42), pp.6-9. コクランのウェブサイト等によれば、2018年末現在、世界43か国にその国を代表するコクランがあり、世界130か国を超える国の研究者等が参加している（会員13,158人、支援者52,033人）。また、Cochrane Libraryには、128.6万件のRCTによるエビデンスと、これらを基にした8,000件を超えるCochrane Reviewが掲載されている。“About Us.” Cochrane website <<https://www.cochrane.org/about-us>>; “Geographic Groups.” *idem.* <<https://www.cochrane.org/about-us/our-global-community>>; Cochrane, *2018 Annual Review*, pp.11, 25. <<https://community.cochrane.org/sites/default/files/uploads/2018%20Annual%20Review%20-%20July%202019-FINAL.pdf>>

(53) 2018年9月、HPVワクチンに関するレビュー内容を批判したピーター・ゲッチェ（Peter Götzsche）理事が解任・除名され、残る12名のうちの4名が抗議辞任するなど、コクランの今後の動向には注意が必要である。Inga Vesper “Mass resignation guts board of prestigious Cochrane Collaboration: Governing board of the evidence-based medicine group may now be dissolved entirely,” *Nature News*, 2018.9.17. <<https://www.nature.com/articles/d41586-018-06727-0>>

機関はコクランの基金に資金を拠出し、その運営を支援している⁽⁵⁵⁾。英国の国立衛生研究所 (National Institute for Health Research: NIHR) は、100万英ポンド (1.4億円) を超える資金をコクランに拠出する最大の支援機関である⁽⁵⁶⁾。

2 ブレア政権とEBPM

英国では、1997年の議会下院総選挙の結果、保守党から労働党に政権が交代した。ブレア新政権は、①政策決定をより統合的かつ戦略的にすること、②公共サービスを国民の生活に密着させ利用者本位とすること、③公共サービスの品質と効率を高めることの3つを目標に掲げ、1999年に「政府の現代化」(Modernising Government) と題する白書を公表した。この白書は、国民の要望に応じるために、政府は、将来を見据えた、そしてエビデンスに依拠した政策形成を行うべきとし、EBPMを導入する方針を示している⁽⁵⁷⁾。

なお、ここでいうエビデンスとは、既存の統計、利害関係者との協議、政策評価の結果、国内あるいは国際的な研究などの広範囲なものを指す⁽⁵⁸⁾。2003年、内閣府はEBPMの導入を促進するため、政府機関が行った様々な実証結果を紹介する報告書をまとめている⁽⁵⁹⁾。

また、同年、財務省は、政府機関のガイドラインとして政策評価の方法をまとめたThe Green Bookを改訂した。この文書は、公共サービスを改善する上では、社会に最も貢献する活動に予算を投じ、それを最も効率的に実施することが求められるとした上で、論拠(Rationale)、目標(Objectives)、事前評価(Appraisal)、モニタリング(Monitoring)、事後評価(Evaluation)、フィードバック(Feedback)の各段階(ROAMEFサイクル)において評価を実施すること、評価報告書においては、評価の結論とその結果に基づく勧告(改善策)を裏付ける十分なエビデンスを提示することを求めている⁽⁶⁰⁾。

(54) 2018年の総収入980万英ポンド(13.8億円)のうち、出版収入は812万英ポンド(11.4億円)である。Cochrane, *op.cit.* (52), p.28.

(55) “Our funders and partners.” Cochrane website <<https://www.cochrane.org/about-us/our-funders-and-partners>> 2018年末現在の基金残高は725万英ポンド(10.2億円)である。Cochrane, *Trustees' Report and Financial Statements: The Cochrane Collaboration for the year ended 31 December 2018*, p.23. <https://www.cochrane.org/sites/default/files/public/uploads/cochrane_collaboration_2018_trustees_report_and_financial_statements.pdf>

(56) NIHRはNHS傘下の研究資金助成機関であり、英国保健省(Department of Health and Social Care)が主要な資金を拠出している。“About Us.” NIHR website <<https://www.nihr.ac.uk/>> NIHR以外にコクランに100万英ポンド(1.4億円)を超える支援をする機関は、米国立衛生研究所(National Institutes of Health: NIH)、オーストラリア国立健康医学研究会議(National Health and Medical Research Council: NHMRC)である。“Our funders and partners,” *ibid.*

(57) Cabinet Office, *Modernising Government*, CM4310, 1999.3. <<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20131205110329/http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310-00.htm>> 労働党は総選挙において、「重要なことは何かが有効なのかである」(What counts is what works)をスローガンとしており、この方針に沿って政府の現代化が重要な政策課題となった(Davies, et al., *op.cit.* (42), p.20.)。

(58) Strategic Policy Making Team Cabinet Office, *Professional Policy Making for the Twenty First Century*, 1999.9, Chapter 7. <<https://dera.ioe.ac.uk/6320/1/profpolicymaking.pdf>> この文書とCabinet Office, *Adding it up: Improving Analysis & Modelling in Central Government*, 2000.1. <<https://dera.ioe.ac.uk/6321/2/coiaddin.pdf>> は、政府の現代化を実現するための具体策をまとめた政策文書である。

(59) Cabinet Office, *Trying It Out: The Role of 'Pilots' in Policy Making*, 2003. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/498256/Trying_it_out_the_role_of_pilots_in_policy.pdf> この報告書は、米国においてRCT等による実証分析が進んでいることも紹介している。

(60) HM Treasury, *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*, Treasury Guidance, 2003, pp.3, 6. <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20080305121602/http://www.hm-treasury.gov.uk/media/3/F/green_book_260907.pdf> 財務省は、同年、事前評価(Appraisal)が主体である*The Green Book*を補完するため、*The Magenta Book*をまとめ、事後評価(Evaluation)も含めて評価手法の詳細について整理、解説している。HM Treasury, *The Magenta Book: guidance notes for policy evaluation and analysis*, 2003. The IOE UK Digital Education Repository Archive website <https://dera.ioe.ac.uk/10521/1/complete_Magenta_tcm6-8611.pdf>

3 キャメロン政権とEBP

ブレア政権、ブラウン（Gordon Brown）政権（2007～2010年）と労働党政権が続いた後、2010年の議会下院総選挙を経て、キャメロン（David Cameron）政権（2010～2016年）が誕生した（第1次は保守党・自由民主党の連立政権、第2次は保守党の単独政権）。政権交代時に政府の現代化やエビデンスに言及はなく、また、政権担当期間を通じてEBPMについての何らの発表はなかったものの⁽⁶¹⁾、エビデンスを重視する政策は継承された⁽⁶²⁾。

2008年のリーマンショック後の世界不況によって、英国財政は悪化しており、キャメロン政権は財政再建と経済回復を最重要課題としていた。緊縮財政によって歳出削減の対象となった公共サービスを、地方自治体や地域コミュニティ、非営利組織や社会的企業などに委ねる「大きな社会」（Big Society）が目標となった⁽⁶³⁾。その際、エビデンスを活用することによって、より良い公共サービスを効率的に提供することが志向された。この取組は、証拠に基づく実践（EBP）とも呼ばれる。

1999年、医療分野のエビデンス専門仲介機関（What Works Centre: WWC）として国立医療技術評価機構（National Institute for Health and Care Excellence: NICE）が設立され、その経験を社会分野に拡大するため、2011年には教育分野のWWCとして教育基金財団（Education Endowment Foundation: EEF）が、2013年には犯罪防止、地域経済活性化などの分野のために4つのWWCが設立された。また、2013年、これらの6つのWWCのネットワークとしてWhat Works Network（WWN）が組成された⁽⁶⁴⁾。WWCは、政府からの資金拠出を受けるものの、独立した組織として、エビデンスを作り（具体的には研究支援、エビデンスの収集、整理、評価を行い）、それを分かりやすく伝え、使い方を提案する役割を担っている。

WWCのサービスは中央政府だけではなく地方自治体の政策決定者、さらに、医療、教育などの現場の意思決定者（医師、教師等）など広範囲を対象としている。すなわち、EBPMだけではなく、EBPもサービスの対象となっている。2019年10月現在、WWNは9つのWWCを含む13のメンバーで構成されており、対象となる公共サービスは2500億ポンド（35.3兆円）に及んでいる⁽⁶⁵⁾。

(61) Peter Wells, “Evidence based policy making in an age of austerity,” *People, Place and Policy*, 11(3), 2018.1.25, pp.177-178. <<https://extra.shu.ac.uk/ppp-online/wp-content/uploads/2018/01/evidence-based-policy-age-austerity.pdf>>

(62) 後述のWhat Works Network設置を解説する政府文書（後掲注(64), p.1）は、その冒頭で「政府は意思決定を支えるために質の高いエビデンスを用いることを約束している」としている。現行のThe Green Bookは2013年に全面改訂され、その後も随時改訂がされているが、2018年の最新版においても事前評価と事後評価をEBPMに活用するという2003年版の考え方は踏襲されている（HM Treasury, *The Green Book: Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation*, 2018, p.9. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf>）。家子ほか 前掲注(42), pp.12-13は、教育や医療分野においてエビデンスを重視する前政権の政策を継続したことをその証左としている。

(63) “Big Society Speech, Transcript of a speech by the Prime Minister on the Big Society,” 2010.7.19. GOV.UK website <<https://www.gov.uk/government/speeches/big-society-speech>>

(64) HM Government, *What Works: evidence centres for social policy*, 2013.3, pp.i-ii, 3. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/136227/What_Works_publication.pdf>

(65) “Guidance What Works Network,” Last updated 2019.10.22. GOV.UK website <<https://www.gov.uk/guidance/what-works-network>> 9つのWWCは、①NICE（医療介護）、②EEF（教育）、③College of Policing What Works Centre for Crime Reduction（犯罪防止）、④Early Intervention Foundation（青少年への早期関与）、⑤What Works Centre for Local Economic Growth（地域経済成長）、⑥Centre for Ageing Better（高齢者福祉）、⑦What Works Centre for Wellbeing（個人と社会の豊かさ）、⑧Centre for Homelessness Impact（ホームレス援助）、⑨What Works for Children’s Social Care（保育、児童保護）であり、その他の4機関（Affiliate又はAssociate）は、①Youth Endowment Fund（青少年の育成）、②Youth Futures Foundation（若者就労支援）、③Centre for Transforming Access and Student Outcomes in Higher Education（高等教育）、④Wales Centre for Public Policy（ウェールズの経済社会）である。機関名の後の（ ）内は、所掌分野を示す。

英国では、WWC以外にも、エビデンスの活用を促進する取組が進められている。WWNの発足に先立つ2010年には、行動経済学の知見を活用して様々な分野の公共サービスの改善等を目指す通称ナッジユニット（正式名称はBehavioural Insights Team: BIT）が設置された⁽⁶⁶⁾。当初、内閣府内の少人数の組織からスタートしたBITは、現在では、社会的企業として、内閣府と連携をしつつ、世界31か国で活動している⁽⁶⁷⁾。BITの活動は、改善策の設計とテスト、戦略への助言、RCTを含む評価、能力開発などである⁽⁶⁸⁾。また、2012年にはエビデンス活用の普及活動を行うネットワーク（The Alliance for Useful Evidence）が設置されている。このネットワークは、イベントの開催、トレーニング機会の提供、助言や提言などを行っており、英国及び世界の中央政府、地方政府、大学、慈善団体、企業などから4,300人以上が参加している⁽⁶⁹⁾。

4 エビデンスと政策決定

英国においては、その公務員制度が、エビデンスを活用する上で重要な役割を果たしているとの指摘がある⁽⁷⁰⁾。英国の公務員は専門性が重視され、10の機能（Function）と、それらを担う28の専門職種（Profession）が明確になっている。エビデンスの作成は、分析（Analysis）機能に区分され、経済（Economists）、社会調査（Social researchers）、オペレーショナル・リサーチ（Operational researchers）、統計（Statisticians and data scientists）などの専門職種が担う⁽⁷¹⁾。例えば、政策形成のための事前事後の評価（Appraisal・Evaluation）は経済専門職であるエコノミストが行う。

キャメロン政権は、前述の財政再建の一環として、公務の効率化による公務員の削減を行った。そのため、公務員の諸機能を政府内で共有する必要が生じ、専門職について省庁横断的に機能別のグループが形成されている。必要な技能を持つ専門職が多数存在することに加え、省庁の枠を超えたネットワークによって専門性が強化されることは、英国政府内において必要なエビデンスを確保する要因となっているとされる⁽⁷²⁾。

なお、英国の公務員制度においては、全ての公務員が専門分野を持つことになっており、伝統的なジェネラリストも政策専門職（Policy Profession）とされている⁽⁷³⁾。政策専門職は、政策を策定する大臣を補佐する際に、3つの観点（エビデンス、政治的文脈、執行）をバランスさせ

(66) 伝統的な経済学は、人間は全ての情報を基に合理的に意思決定を行うと仮定してきた。一方、行動経済学は、人間の意思決定は合理性から系統的に外れること（バイアスが存在すること）に注目する。このバイアスの存在を前提として、人間の行動を変化させる手法をナッジ（軽く肘でつづくの意味）と呼ぶ。ナッジによって、大きなコストが必要となる財政支出や規制を用いず、人々の行動を変化させて、その結果として政策の実効性が高まる可能性があるため、EBPMにおいても注目されている。大竹文雄『行動経済学の使い方』岩波書店、2019、pp. iii-iv, 44-45。

(67) “About us.” BIT website <<https://www.bi.team/about-us/>>

(68) “Our services.” BIT website <<https://www.bi.team/what-we-do/our-services/>>

(69) “Who we are.” The Alliance for Useful Evidence website <<https://www.alliance4usefulevidence.org/about-us/aboutus/>>

(70) 藤田由紀子「「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』816号、2017.8、pp.2-5; 内山ほか前掲注(40)、pp.30-36。

(71) “The Civil Service: About us.” GOV.UK website <<https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service/about>>; “The Analysis Function in Government.” *idem* <<https://www.gov.uk/government/collections/the-analysis-function-in-government>>

(72) 内山ほか 前掲注(40)、pp.34-36。このほか、省庁別に設置された専門職の枠を超えた分析統括職の設置、財務省による統制、議会や会計検査院（National Audit Office: NAO）の監視が要因として挙げられている。

(73) ジェネラリストを政策専門職として専門性を定義する改革（Professional Skills for Government）はブレア政権時代の2005年に実施され、政権交代後もその方針が継続されている。藤田由紀子「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』146号、2014.6、pp.17-27; 藤田由紀子「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』50号、2015.5、pp.2-23。

る専門性が求められている⁽⁷⁴⁾。エビデンスの分析と活用が専門性に含まれている点は注目に値する。それと同時に、政治面や執行面との調整が求められる点も重要である。これは、医療分野のEBMにおいてエビデンスに加え、患者の個別性やその意向、医療サービス提供側の設備や経験が反映されることと同様であり、常識的かつ現実的な対応と言えよう。

議会は、政府のEBPMの取組を評価しつつも、その留意点を指摘している。例えば、下院科学技術委員会は、政策決定はエビデンスだけではなく、政治的要因などが影響することを認めつつ、当該政策がエビデンスに基づかない場合や、他の要因と比較してエビデンスに重きを置かなかつた場合は、その事実を明らかにすべきとしている⁽⁷⁵⁾。また、上院憲法委員会は、政治的環境の中で政策が策定され、エビデンスのみに依拠して政策が立案されないことを理解しつつ、エビデンスが利用できない場合には、今後どのようにエビデンスを提示するのかを明らかにし、適切なエビデンスがない中で、政策を実施する理由を説明する必要があるとしている⁽⁷⁶⁾。

中央政府のみならず、地方自治体、さらに医療、教育などの幅広い公共サービスの現場で、様々な関係者がエビデンスを活用するために連携する枠組みがある点が英国の特徴である⁽⁷⁷⁾。資金調達においても、米国の「成果連動報酬」(I-5)と同様に、事前に設定された目標の達成度に応じて支払を行う「成果報酬制」(Payment by Results: PbR)が導入されており、予算措置以外の手法も活用されている。英国は、自らをEBPMやEBPにおける「世界のリーダー」であるとして、その大きな強みとして複数のWWCの活動を挙げている⁽⁷⁸⁾。ただし、これらの活動には重複があり、エビデンスの提供に統一的な枠組みがないといった問題もあるため、WWCの統合や連携を進めるべきとの指摘もある⁽⁷⁹⁾。

Ⅲ 国際的な動向

1 社会政策分野

医療分野のコクラン共同計画(Ⅱ-1(2))を範として、社会政策分野においても研究者や実務家が国際的に協力する取組が始まっている。例えば、2000年には、刑事司法、教育、社会福祉の分野のエビデンスを収集、整理、提供する国際的なネットワークとしてキャンベル共同計画(Campbell Collaboration)が米国の学者を中心に発足している⁽⁸⁰⁾。

(74) “Policy Profession: About us.” GOV.UK website <<https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service-policy-profession/about>>; Policy Profession, *Policy Profession Standards: a framework for professional development*, 2019. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/851078/Policy_Profession_Standards_AUG19.pdf>

(75) House of Commons Science and Technology Committee, *Scientific Advice, Risk and Evidence Based Policy Making: Seventh Report of Session 2005-06*, Volume 1, HC 900-1, 2006.10.26, pp.47, 62, 103. <<https://publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmsselect/cmsstech/900/900-i.pdf>>

(76) House of Lords Select Committee on the Constitution. *The Legislative Process: Preparing Legislation for Parliament. 4th Report of Session 2017-19*, HL-27, 2017. 10. 25, pp. 2, 11. <<https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldconst/27/27.pdf>>

(77) 家子ほか 前掲注(42), p.35 は、EBMにおけるコクラン計画に始まる各主体の有機的な結びつきを「エコシステム」と呼び、英国のEBPMやEBPの推進力としている。

(78) “Press release: High quality evidence helps government deliver better public services,” 2018. 1. 29. GOV.UK website <<https://www.gov.uk/government/news/high-quality-evidence-helps-government-deliver-better-public-services>>

(79) The Alliance for Useful Evidenceのディレクターであるジョナサン・ブレコン(Jonathan Breckon)らは、類似WWCの統合や、同一施設への移転を提案している(Jonathan Breckon and Michael Sanders, “The Evidence Quarter: an idea to join up the UK’s What Works Centres,” 2019.5.23. The Alliance for Useful Evidence website <<https://www.alliance4usefulevidence.org/the-evidence-quarter-an-idea-to-join-up-the-uks-what-works-centres/>>).

2003年には開発途上国の貧困、健康、教育などの問題解決のための支援、すなわち国際協力分野において、エビデンスの蓄積と活用を目指すマサチューセッツ工科大学（MIT）のジャミール貧困対策ラボ（Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab: J-PAL）が設立された⁽⁸¹⁾。なお、2019年にノーベル経済学賞を受賞した3人のうちの2人であるアビジット・バナジー（Abhijit Banerjee）MIT教授とエスター・デュフロ（Esther Duflo）同教授はJ-PALの創設メンバーであり、世界各地の貧困問題に対して、RCTを用いて適切な対処法を検討する手法を確立する功績が評価されている。

2 OECDの取組

OECDは、教育におけるエビデンスに基づく政策研究というプロジェクトを2004～2006年に実施し、2007年、米国、英国、ニュージーランド、カナダ、フィンランド、シンガポール等の取組をまとめた報告書を刊行している⁽⁸²⁾。この他にも、規制の事前評価⁽⁸³⁾、青少年の育成⁽⁸⁴⁾、災害費用（災害被害及び事前対策費用）の評価⁽⁸⁵⁾などについてエビデンスの活用方法や各国の取組を紹介する報告書を作成し、各政策分野におけるエビデンスの活用を促進してきた。

OECDは、エビデンスを政策決定に活用することを「証拠に照らした政策形成」（Evidence-informed policy making: EIPM）と呼んでおり⁽⁸⁶⁾、加盟各国はその重要性を共有している⁽⁸⁷⁾。OECDは、EIPMは公共政策の改善に有益であるものの、質の高いエビデンスの活用は難しいことを踏まえて、国際的な協力を促進するため、研究者や科学者を招へいする国際シンポジウムも開催している⁽⁸⁸⁾。

また、2013年以降、OECDは、行動経済学の知見を用いるナッジを人間行動の洞察（Behavioural Insights: BI）と呼んで、これを政策手段として活用するための国際協力も推進している⁽⁸⁹⁾。具

(80) キャンベル共同計画については、Campbell Collaboration website <<https://campbellcollaboration.org/>>; 津富宏「系統的レビューに基づく社会政策を目指して—キャンベル共同計画の取組み—」『日本評価研究』3(2), 2003.9, pp.23-39. <http://evaluationjp.org/files/Vol03_No2.pdf> を参照。キャンベルの名称は、政策決定に社会実験を活用することを主張した米国の社会学者であるキャンベル（Donald T. Campbell）に由来する。なお、当初、英国の多くの研究者は社会科学分野でのRCTとそのシステマティック・レビューの活用には懐疑的であったため、米国の研究者主導の取組となった（Julia H. Littell and Howard White, “The Campbell Collaboration: Providing Better Evidence for a Better World,” *Research on Social Work Practice*, 28(1), 2017.5.4, pp.6-12. <<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1049731517703748>>）。そのため、英国にCampbell UK & Irelandが設立されたのは2017年である。

(81) アブドゥル・ラティフ・ジャミールはサウジアラビアとアラブ首長国連邦を本拠地とし、自動車販売業、金融業、不動産業などを行う国際企業であり、同社による財団がラボの設立とその後の活動を支援している。J-PALについては、J-PAL website <<https://www.povertyactionlab.org/>>; 佐々木亮「ODA分野における『エビデンスに基づく評価』の試み—「貧困アクションラボ」の動向—」『日本評価研究』6(1), 2006.3, pp.43-54. <http://evaluationjp.org/files/Vol06_No1.pdf> を参照。

(82) Centre for Educational Research and Innovation (OECD), *Evidence in Education: Linking Research and Policy*, 2007. <<https://doi.org/10.1787/9789264033672-en>>（邦訳：OECD教育研究革新センター編（岩崎久美子ほか訳）『教育とエビデンス—研究と政策の協同に向けて—』明石書店, 2009.）2018年にも各国の動向をまとめている。OECD, “Policy implementation and evaluation: Learning from experience and evidence,” *Education Policy Outlook 2018: Putting Student Learning at the Centre*, 2018, pp.155-175. <<https://doi.org/10.1787/9789264301528-10-en>>

(83) OECD, “Evidence-based policy making through Regulatory Impact Assessment,” *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, 2015, pp.93-117. <<https://doi.org/10.1787/9789264238770-9-en>>

(84) OECD Development Centre, *Evidence-based Policy Making for Youth Well-being: A Toolkit*, 2017. <<https://doi.org/10.1787/9789264283923-en>>

(85) OECD, *Assessing the Real Cost of Disasters: The Need for Better Evidence*, 2018. <<https://doi.org/10.1787/9789264298798-en>>

(86) “Evidence-informed policy making.” OECD website <<https://www.oecd.org/governance/evidence-informed-policy-making.htm>>

(87) 2015年、フィンランドで開催されたOECD公共ガバナンス閣僚会議においては、公共政策におけるエビデンスの重要性が確認された。“The OECD Public Governance Ministerial Meeting in Helsinki on 28 October 2015.” Valtiovarainministeriö website <<https://vm.fi/en/oecd-public-governance-ministerial-meeting>>

体的には、BI活用の報告書や手法ガイドの刊行⁽⁹⁰⁾、政策担当者や実務家のための国際イベントの開催⁽⁹¹⁾などを進めている。

IV 我が国への示唆

1 米国と英国の特徴

米国は、第2次世界大戦後、政策分析、プログラム評価、各種社会実験などの歴史があり、オバマ政権以降、政府全体としてEBPMに取り組んでいる。その特徴は、プログラム評価の充実を起点としていること、EBPMの推進のため、エビデンス構築、オープンガバメント推進、機密情報保護と統計の整備を連邦政府に法的に義務付けていること（EBPM基盤法）、プログラムの実施において、エビデンスや成果に応じて資金配分を行う仕組みを導入していることなどが挙げられる。

英国は、医療にエビデンスを活用するEBMを国民保健サービス（NHS）の改革につなげる動きが1990年代にあり、ブレア政権以降、政策全般についてのEBPMの取組が加速した。キャメロン政権では、地方自治体や地域コミュニティ、非営利組織や社会的企業などの様々な主体を取り込んで、EBPMあるいはEBPを進展させており、WWCなどのネットワークが充実している。これらに加えて、公務員改革がEBPMの推進に寄与している点も特徴として挙げられる。

米英いずれにおいても、政策が機能するのが最も重要な問題との課題設定が明確になされており、政策とその効果の因果関係（有効性）を示すエビデンス（以下「狭義エビデンス」とする。）が重視され、中でも、RCTを用いた狭義エビデンス（あるいはそのシステマティック・レビュー）が評価されている。ただし、エビデンスの定義自体は、米英ともに幅広く、学術研究を含めた狭義エビデンスにとどまらず、基礎的な事実関係、執行状況、政策評価などを含む広い意味で用いられている（I-4, II-2）。政策分野においては、実際の状況を踏まえた課題の認識、費用対効果なども重要であることが背景にあると言えよう。また、最終的な政策決定においては、エビデンス以外の要因も影響する。

2 我が国のEBPMへの示唆

冒頭に示したように、我が国のEBPMの土台には、①プログラム評価及び政策評価、②統計改革、③EBPの3つがある。これらの観点から、米英の動向の我が国のEBPM⁽⁹²⁾に対する

(88) 2017年のシンポジウムは、“Governing better through evidence-informed policy making.” OECD website <<http://www.oecd.org/gov/governing-better-through-evidence-informed-policy-making.htm>>. 2018年のシンポジウムは、“Skills for Policymakers for Evidence-Informed Policy Making.” *idem* <<https://www.oecd.org/gov/skills-for-policymakers-for-evidence-informed-policy-making-2018.htm>>

(89) “Behavioural insights.” OECD website <<http://www.oecd.org/gov/behavioural-insights.htm>>

(90) OECD, *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, 2017. <<https://doi.org/10.1787/9789264270480-en>>（邦訳：OECD編著（齋藤長行監訳）『世界の行動インサイト—公共ナッジが導く政策実践—』明石書店, 2018）; OECD, *Tackling environmental problems with the help of behavioural insights*, 2017. <<https://doi.org/10.1787/9789264273887-en>>（邦訳：OECD編著（齋藤長行監訳）『環境ナッジの経済学—行動変容を促すインサイト—』明石書店, 2019.）; OECD, *Delivering Better Policies Through Behavioural Insights: New Approaches*, 2019. <<https://doi.org/10.1787/6c9291e2-en>>; OECD, *Tools and Ethics for Applied Behavioural Insights: The BASIC Toolkit*, 2019. <<https://doi.org/10.1787/9ea76a8f-en>>

(91) “Behavioural insights events.” OECD website <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights-events.htm>>

示唆を以下に整理する。

①の観点からは、米英ともにエビデンスには評価結果が含まれていることや、米国がプログラム評価を起点としてエビデンスの政策への活用を深化させている点が参考になる。我が国のEBPMにおいて、適切なロジックモデルを作成することで、政策の必要性、目的、手段等を整理し、当該政策の論理を明確にする努力が求められていることは、米英の先行事例と整合的である。現在実施されている試行の質的向上を図り、様々な政策に広げることが課題である。

②の観点からは、機密情報保護を前提としながら公開性を高めることや、行政記録情報の活用を目指した米国の法整備や、行政内部の専門性を高める英国の公務員改革が参考になる。我が国のEBPMも統計改革と連動しており、具体的な成果を高めていくことが今後の課題である。

③の観点からは、そもそも米英に様々な社会実験の蓄積があり、政府とは別にエビデンスを収集、整理、評価する組織あるいはネットワークが育っていること、それらの成果が、EBP、さらにはEBPMのインフラとして利用されている点が参考になる。我が国においても、新たな政策をモデル事業として実施する際に、制度設計の工夫を通じて政策効果を積極的に蓄積すること、その取組を含めて政策担当者、民間の実務家、研究者の連携を実現していくことなどが課題となる。その際には、国際的なネットワークの取組と実績や、OECDがまとめる諸外国の動向が参考になろう。

おわりに

EBPMを、あえて厳格な形と現実的な形に分類すれば、厳格な形とは、政策の因果効果を示す狭義エビデンス（できればRCTによるエビデンスやそのシステマティック・レビューといった質の高いもの）に基づいて、政策手段の選択や、政策実行の是非を決める政策形成と言える。一方、現実的な形とは、因果効果に限定せずエビデンスを幅広く捉えて、それらによって、政策の課題、目的、実施状況、評価などについて妥当性を確認することを含めて、政策の質的向上を目指す政策形成と言える。前者は政策実施前、すなわち事前の意思決定に焦点を当てたものであり、後者は政策実施後、すなわち事後の意思決定をも含む幅広いものである。

米国や英国は、RCTを中心に狭義エビデンスの蓄積と活用を促進する仕組みを導入する厳格なEBPMを目指す側面と、エビデンスの定義を因果効果に限定しない広いものとし、政策決定は狭義エビデンスだけでは決まらないことを認める現実的な側面の両方を持っている。また、狭義エビデンスの活用においては、具体的かつ可能な政策課題から実践が進んでおり、厳格な側面についても、現実的な対応をしているとも言える。

我が国のEBPMの取組は緒に就いたばかりであり、現実的な形の基礎づくりが、ロジックモデルの作成と単純な統計を含めた幅広いエビデンスを用意することから始まっている。現実的な形を整えることが、まずは政策プロセスの質的向上につながることを期待したい。一方で、1つの理想形として、厳格な形のEBPMを常に念頭に置くことも不可欠と言えよう。英米の人材育成や法制度の整備、実務家や研究者を含む民間との連携による実践的なネットワークの育成などを参考にすることと、国際的な連携組織やOECDのまとめる諸外国で有効とされた狭義エビデンスとそれを活用した実践例を参考にすることは、我が国のEBPMの深化に資する

92) 我が国のEBPMについては、小池・落 前掲注(2)；本報告書の落美都里「我が国における政策評価の展開—政策評価・行政事業レビュー・EBPM—」Ⅲを参照。

ものと期待される。その政策に効果があるのかという本質的な問いに答える狭義エビデンスを用意することは、EBPM の導入の 1 つの目的である歳出改革の観点⁽⁹³⁾からも重要と言えよう。

(こいけ たくじ)

⁽⁹³⁾ 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」(いわゆる骨太の方針)において、EBPM が歳出改革の 1 つの手法に位置付けられていることについては、小池・落 同上, I, II を参照。なお、EBPM による歳出改革への貢献は、個別政策の選択というミクロ面での貢献であり、歳出額全体のコントロールには、別なアプローチが必要となる。