

令和 6 年 6 月 16 日現在

機関番号：32606

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2018～2023

課題番号：18K01442

研究課題名(和文) 実効的なEBPM(エビデンスに基づく政策形成)の条件に関する比較研究

研究課題名(英文) Comparative study on the conditions for effective Evidence-Based Policy Making

研究代表者

藤田 由紀子 (Fujita, Yukiko)

学習院大学・法学部・教授

研究者番号：00338584

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,400,000円

研究成果の概要(和文)：本研究課題では、EBPM(エビデンスに基づく政策形成)が実効性を持つための条件について、的確な政策分析を行うための条件は何か、分析結果を効果的に政策形成に反映させるための条件は何か、という2つの問いに基づき、主に英国を事例として分析を行い、以下のような知見を得た。前者の問いに関しては、省庁横断的なネットワークを構築している分析専門職や、EBPMについての知識やスキルの普及に貢献するガイドラインの存在などが重要である。後者の問いに関しては、EBPMの司令塔となる組織の存在、政策形成を担うジェネラリストもEBPMの知識を持つこと、エビデンスと予算とのリンクの強化などが重要である。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は、行政学・政治学的な観点からEBPMについての本格的な研究であるという意義を持つ。これまでEBPMについては主に経済学からの研究がなされてきたが、EBPMを理解するためには、行政学・政治学を含んだ総合社会科学のアプローチが欠かせない。そうしたアプローチを重視してEBPMについて分析したのが本研究の学術的意義である。また、現在、日本政府においてもEBPMの導入が進んでいる。しかし、英国や米国等と比べると、その実効性はまだ高くない。EBPM先進国である英国の事例を中心として、EBPMに実効性を持たせる条件について明らかにした本研究は、日本政府における制度設計に役立つという社会的意義も持つ。

研究成果の概要(英文)：In this research project, we analyzed the conditions for effective EBPM (evidence-based policy making) based on two questions: 1) What are the conditions for conducting accurate policy analysis, and 2) What are the conditions for effectively reflecting the results of analysis in policy making? The following findings were obtained.

Regarding the former question, the existence of analytical professions who are building a cross-department network, and guidelines that contribute to the dissemination of knowledge and skills on EBPM is important. Regarding the latter question, the existence of an organization that serves as a headquarters for EBPM and generalists in charge of policy formation who also have knowledge of EBPM, and the strengthening of the link between evidence and budget are important.

研究分野：行政学

キーワード：EBPM 政策形成 英国官僚制

### 1. 研究開始当初の背景

日本の政策形成においては、これまで経済学をはじめとした社会科学に基づく分析は必ずしも重視されてこなかった。しかし、少子高齢社会の到来を迎え、財政も逼迫する中で、政策資源はできる限り有効に利用する必要がある。そのために重要なのは、「エビデンスに基づく政策形成 (evidence-based policy-making, EBPM)」である。十分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基礎とすべきである。

こうした考えに基づき、現在、日本政府においても EBPM の実装が進んでいるところであるが、行政実務におけるこうした動きに対して、学術的にも EBPM の実装に向けた研究が必要である。そこで本研究課題では、EBPM が実効性を持つための条件について明らかにすることとした。具体的には次の2つの問いから構成される。すなわち、①的確な政策分析を行うための条件は何か、②分析結果を効果的に政策形成に反映させるための条件は何か、である。

### 2. 研究の目的

本研究課題の第1の目的は、的確な政策分析を行うための条件(上記①)を明らかにすることである。すなわち、EBPM の学術的基盤としてどのようなものが必要か、政策分析を専門とする人材はどのように育成されているか、そうした人材は行政組織の中でどのように位置づけられているか、といった点である。

第2の目的は、分析結果を効果的に政策形成に反映させるための条件(上記②)を明らかにすることである。すなわち、政策分析による知見が政策形成に有効に取り入れられることがどのように保障されているか、特に制度的要因にはどのようなものがあるか、といった点である。

### 3. 研究の方法

上記の問いに答えるために、EBPM の先進国と言える英国の事例を中心に研究を進めた。具体的には、政府公刊資料や研究論文を中心とした文献調査と、EBPM に携わっている官僚やEBPM を研究している学者へのインタビューを主に行った。

政策分析を行うための条件の探究(上記①)については、英国政府で政策分析を担う専門職 (Analytical Professions) やそれらをまとめる分析ファンクション (Analysis Function)、行動経済学の知見に基づきエビデンスを提供している行動科学チーム (Behavioural Insights Team) などへのインタビューや資料収集を行った。分析結果を効果的に政策形成に反映させるための条件の探究(上記②)については、英国で近年設置されてEBPM の司令塔とも言える存在となっている政策評価タスクフォースや、議会の側から行政のEBPM を監視する役割を担っている英国会計検査院などへのインタビューや資料収集を行った。こうしたインタビュー・資料調査に加えて、理論的文献に基づく検討も行った。

### 4. 研究成果

本研究課題の成果は以下のとおりである。

#### (1) 的確な政策分析を行うための条件

的確な政策分析を行うための条件については以下のことが明らかになった。

第1に、政策分析を担う専門職の存在が重要である。英国政府では、エコノミスト職 (government economist)、社会調査職 (social researcher)、オペレーショナルリサーチ職 (operational researcher)、統計職 (statistician)、保険数理職 (actuary)、地理職 (geographer) といった分析専門職が数多く配置され(合計で約17,000名)、政策分析に大きな役割を担っている。各専門職はそれぞれグループを構成し、事務局機能も有している。主要なものを挙げると、エコノミストは「政府経済サービス」(Government Economic Service)、社会調査職は「政府社会調査」(Government Social Research)、統計職やデータサイエンティストは「政府統計グループ」(Government Statistician Group)を構成している。事務局については、政府経済サービスと社会調査は財務省、政府統計グループは国家統計局 (Office for National Statistics) に置かれている。

第2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。英国ではそうした専門職ネットワークがEBPM についての全政府的な共通理解を形成し、分析スキルの質を担保している。特に、上記のような各専門職グループを包括する制度として、2017年に分析ファンクションが設置された。分析ファンクションは、政策分析に携わる公務員の分析能力・スキルを向上させることを目的としている。具体的には、能力・スキル向上のためのトレーニングやメンバーのキャリア開発支援などを行っている。政府においてエビデンスに基づいた政策決定がなされ、金額に見合った価値が実現されるようにすることがその使命である。

第3に、EBPM を実践する際のガイドラインの存在も重要である。英国では、グリーンブック (The Green Book)、マゼンタブック (The Magenta Book) といったEBPM のガイドラインを財務

省が策定し、そのガイドラインが各省の予算要求の際などに遵守されている。これらのガイドライン策定の際には、政府内の分析専門職に加えて、外部の研究者（大学教授など）も加わって闊達な議論が行われている。

第4に、EBPMには、経済学・統計学にとどまらない広範な学術的基盤が必要である。従来、EBPMの基盤となる学問分野は経済学と統計学だと考えられてきた。実際、EBPMの方法論的基軸である因果推論においては統計学的手法が一般的に用いられているし、政策の効果分析は主として経済学者が担ってきた。しかし、真に実効的なEBPMのためには、政治学や社会学など社会科学の諸分野を総合的に動員することが必要である。すなわち、一定の目的を前提として、それをもっとも効率的・効果的に実現する手段を探索するのが経済学の役割である一方、その目的をどのように設定するか、EBPMを現実の政策プロセスの中にどのように位置づけるか、といった問題については政治学の分析が必要となる。社会学的な観点からは、EBPMにおいては形式合理性（手段の効率性の高さ）のみならず実質合理性（目的設定も含めた理性的判断）をも追求する必要があると考えられる。

## (2) 分析結果を効果的に政策形成に反映させるための条件

分析結果を効果的に政策形成に反映させるための条件としては以下のことが明らかになった。

第1に、EBPMを政府横断的に推進する司令塔の存在が重要である。ジョンソン政権下の2021年4月に政策評価タスクフォース（Evaluation Task Force, ETF）が設置された。ETFは内閣府と財務省の共同傘下にある組織であり、政策の有効性に関する頑健なエビデンスが政府の支出決定に当たって重視されるようにすることを目的としている。具体的には、各省の予算要求の根拠となっているエビデンスについて財務省歳出チームに助言すること、各省の評価の設計と実施に関して助言と支援を行うことなどを任務としている。上記のとおりETFは内閣府と財務省の傘下にあるが、英国政府の中枢であるこの2府省をバックとしていることが政策評価タスクフォースの各省への影響力を支えている。特に英国では、政策評価の結果を予算配分とリンクしようという動きが進んでいる。良質のエビデンスを提出できた場合には予算を手厚く配分するという試みである。

第2に、分析専門職のみならず政策形成を担うジェネラリスト的な者にもEBPMの意義やコンセプトをしっかりと理解してもらうことが必要である。

第3に、行政内部の努力のみならず、議会や会計検査院などの外部機関の役割も重要である。議会における常任委員会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、英国会計検査院（National Audit Office）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報告書を随時公表している。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。

第4に、包括的な視座から見ると、EBPMに代表されるような「合理的」な政策決定を可能とする条件としては次のようなものが挙げられる。「合理的」な政策決定を実現するためには、科学的に頑健な政策アイデアを生成した上で、それを政策過程に入力することが必要であるが、合理的な政策アイデアの生成・実現のためには、次のような制度が重要である。(1)政策分析の専門家を柔軟に登用できる公務員人事制度、(2)新たな政策アイデアの導入による政策革新を可能とする集権的な意思決定構造、(3)アイデアの妥当性を担保する制度、すなわち政府外の専門家による熟議を可能とする開放的な意思決定構造、などである。

## (3) 結論

まとめると、EBPMの実効性を高めるための条件について以下のことが明らかになった。的確な政策分析を行うための条件として挙げられるのは、第1に、分析専門職が政策分析に大きな役割を果たすことである。英国ではエコノミストや社会調査職、統計職などが政府内に多数配置されており、政策分析を担当している。それらがネットワークを構築していることも注目される。各省庁を横断するとともに政府内外にわたる分析ファンクションのネットワークは、分析専門職員の能力向上やキャリア開発に大きな役割を果たしている。日本においても、分析を専門とする職員に登用するとともに、それらがネットワークを形成することで能力向上やキャリア開発を支援する体制を構築することが検討されるべきと思われる。

第2に、詳細かつ明確なガイドラインの存在も重要である。英国ではグリーンブック、マジェンタブックといったガイダンスが政府内で浸透していることが、EBPMの知識やスキルの普及に役立っている。日本でも、EBPM・政策評価についての詳細かつ明瞭なガイダンスを政府内に普及させることが望まれよう。

分析結果を効果的に政策形成に反映させるための条件としては、第1に、EBPMの司令塔となる組織が必要である。英国のETFには政策評価を専門とする精鋭部隊が配置されており、各省におけるエビデンス供給を支援している。ETFは新設されて間もないものの、内閣府と財務省をバックとしているため、各省に大きな影響力を持っている。日本でもこれを見習い、内閣府

(内閣官房)、総務省、財務省の共管で EBPM のエキスパートを集めた司令塔を作ることが考えられよう。

第 2 に、EBPM の意義や方法について、政策形成を担うジェネラリスト的な職員にも一定の知識を持ってもらうことが重要である。グリーンブックやマジェンタブックは分析専門職だけでなく、政策専門職や実施専門職の公務員のためにも書かれている。日本でも、職員研修等において EBPM の基本的な考え方や論理を学ぶことを必須とすること等を通じ、知識の共有が図られるべきといえよう。

第 3 に、近年英国で推進されているように、エビデンスと予算とのリンクを強化することが EBPM を各省庁に徹底する上で大きな推進力となろう。例えば、頑健な政策評価を行い、有効性が証明された施策に予算を優先的に配分すること等が検討されてもよいだろう。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計11件（うち査読付論文 1件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 4件）

1. 著者名 藤田由紀子	4. 巻 2018年2月1日付朝刊
2. 論文標題 公務員制度改革の視点 専門性向上へ評価明確に	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 日本経済新聞	6. 最初と最後の頁 25-25
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 内山融・小林庸平・田口壮輔・小池孝英	4. 巻 18-P-018
2. 論文標題 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 -	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 RIETI Policy Discussion Papers Series	6. 最初と最後の頁 1-65
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 UCHIYAMA, Yu	4. 巻 May/June 2018 Issue
2. 論文標題 Evidence-based Policy Making: Its Significance & Role	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 Japan SPOTLIGHT	6. 最初と最後の頁 43-46
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 藤田由紀子	4. 巻 183
2. 論文標題 府省横断型ネットワークの導入は英国公務員制に何をもたらしたか	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 季刊行政管理研究	6. 最初と最後の頁 29-40
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 内山融・藤田由紀子	4. 巻 -
2. 論文標題 政治主導と官僚制の行方 英、官僚の中立性を守る工夫	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 日本経済新聞2023年10月3日付朝刊	6. 最初と最後の頁 28-28
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 内山融	4. 巻 -
2. 論文標題 EBPMの海外情勢 米国と英国を中心として	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 経済産業研究所ウェブサイト	6. 最初と最後の頁 -
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 UCHIYAMA, Yu	4. 巻 -
2. 論文標題 Evidence-based Policymaking in the US and UK	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 VoxEU	6. 最初と最後の頁 -
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計7件 (うち招待講演 2件 / うち国際学会 3件)

1. 発表者名 内山融
2. 発表標題 なぜ『合理的』な政策決定がなされないか
3. 学会等名 経済産業研究所 (RIETI) EBPMシンポジウム「エビデンスに基づく政策立案を实践するために」
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 内山融
2. 発表標題 「英国政府におけるEBPM」（シンポジウム『EBPMと法と経済学』における報告）
3. 学会等名 法と経済学会全国大会（招待講演）
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 内山融
2. 発表標題 「EBPMの行政への実装に向けて」（シンポジウム「エビデンスに基づく 政策立案を進展させるために」における報告）
3. 学会等名 経済産業研究所（RIETI）EBPMシンポジウム
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 内山融
2. 発表標題 イギリス政府におけるEBPM
3. 学会等名 RIETI EBPMシンポジウム「エビデンスに基づく政策立案を推進するために」
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 FUJITA, Yukiko & Yu Uchiyama
2. 発表標題 Political Leadership and the Civil Service in Japan and the UK
3. 学会等名 Seminar of EU-Asia Project, Global Governance Program, European University Institute（招待講演）（国際学会）
4. 発表年 2023年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 大竹文雄・内山融・小林庸平	4. 発行年 2022年
2. 出版社 日本経済新聞出版	5. 総ページ数 438
3. 書名 EBPM エビデンスに基づく政策形成の導入と実践	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	内山 融  (Uchiyama Yu)  (00242066)	東京大学・大学院総合文化研究科・教授   (12601)	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------