

英国の EBPM (Evidence Based Policy Making) の動向と 我が国への EBPM 導入の課題

中 泉 拓 也¹⁾

要旨 本稿では、英国競争当局を中心に各省庁の EBPM の姿勢や考え方について概説し、それを参考として我が国での EBPM 導入の課題を整理する。従来の手法では、単なる相関関係が因果関係だと誤解され、それに基づいて政策が行われるといった問題点が生じてきた。正しい因果推論の手法を用いてこれらを検証することは、望ましい政策のあり方を探るという意味でも非常に重要である。RCT など、EBPM の最新の手法はこれらの点を明らかにするものであり、その導入はたいへん望ましいものである。問題は、そういった手法の導入のために必要なインフラが正しく整備されているかどうかという点にある。EBPM 導入のためには、近年の EBPM の手法が拠って立つべき、データの確実性、記録の確実性、客観的な分析といった、政策評価で培われた基盤が不可欠である。

キーワード：EBPM 政策評価、Competition Market Authority (CMA)、RCT、因果推論、Impact Assessment

- 第1節 はじめに
- 第2節 英国の政策評価、特に事前評価の概要
- 第3節 CMA 他各省の EBPM の取組
- 第4節 我が国への EBPM の導入
- 第5節 結語

第1節 はじめに

1) 関東学院大学経済学部教授, nakaizum@kanto-gakuin.ac.jp, 本研究は JSPS 科研費 JP17H02501 の助成を受けたものです。本稿は 2018 年 3 月に公正取引委員会の依頼を受けて行なった英国でのヒアリングに基づいて執筆したものです。ヒアリングの機会を与えていただいた公正取引委員会、及びヒアリングを快く引き受けていただき、重要な情報を教えて頂いた CMA, BRU, RPC, BEIS の各省の担当官の皆様へこころより感謝します。ヒアリングメモを丁寧に作成していただいた通訳者のキーホー智栄子さんにもここで感謝します。なお、文責はすべて筆者に帰属します。

本稿では、2018 年 3 月のヒアリングをもとにして、英国競争当局である Competition and Market Authority (以下 CMA とする) を中心に英国 各省庁の EBPM について概説し、それを参考として我が国での EBPM 導入の課題を整理する。

近年、我が国でも EBPM、つまり Evidence Based Policy Making の考え方を導入する機運が高まっている。それ自体は非常に喜ばしいことであるが、従来の政策評価との整合性をふまえて近年の EBPM の手法を導入するかを理解

しなければ、十分な成果を得られないばかりか、むしろ政策評価全体に悪影響を与える懸念さえ存在する。

本稿では、特に CMA の EBPM に対する姿勢を参考として、我が国での EBPM 導入のポイントについて解説し、そのような問題を回避する指針としたい。EBPM 導入のためには、近年の EBPM の手法が拠って立つべき、データの確実性、記録の確実性、客観的な分析といった、政策評価で培われた基盤が不可欠である。しかしながら、我が国の場合、そういったこれまでの政策評価の重要性やこれまでの政策評価と EBPM の整合性が十分認識されないまま、新たなツールとしてランダム化比較試験、Randomized Controlled Trial（以下 RCT と呼ぶ）などの手法だけを導入することに着目している懸念がある。

英国では、そもそも文書管理や理論的手法の重要性が認識されているのに加え、RCT が難しい CMA において、産業組織の理論など理論的な分析に基づいた検証こそが EBPM の根幹であることが認識されている。その上で、教育などの理論的な分析よりも実証的な因果推論が重要な場面を中心に、RCT も採用されるべきであるという方向性を持っている。我が国においても、そういった近年の EBPM の手法だけでなく、そもそもの政策評価の質の向上のために、その基礎をしっかりと踏まえて導入していくことが重要である。

以下、2 節では英国の制度を概説し、3 節では EBPM に関する考え方を 2018 年 3 月のヒアリングに基づいて整理する。また、4 節では我が国の実情をふまえ、EBPM の導入について検討する。そして 5 節を結語とする。

第 2 節 英国の政策評価、特に事前評価の概要

本節では、英国の近年の規制の事前評価（Impact Assessment, 以下 IA と略する）の手続き

について概説する。英国においても、各省庁が規制作成と並行して、規制の事前評価を行う。特に事前評価を行う部署は各省の Better Regulation Unit である。なお、日本では不十分だが、米英では規制案と、規制の事前評価案の段階でパブリックコメントに付される。

次に規制の事前評価のレビューや事前チェックについては、2000 年前後には英国は cabinet office が担当していたが、近年、ビジネス・エネルギー・産業戦略省、Department for Business, Energy & Industrial Strategy (BEIS) が管轄し、その中の規制政策委員会、Regulatory Policy Committee (RPC) が委員会として、中立的かつ客観的に IA の分析について評価する。ただし、規制の事前評価は、その規制と密接不可分に行われ、分析に基づいて規制自身を改正する点が重要である。政策については、委員会で判断するには様々な政策的要素が大きすぎて難しいため、IA の政策自体の反映やその方向性については、BEIS の中の組織の Better Regulation Executive,（以下 BRE とする）が行っている。

なお、CMA は政策評価のプロセスには参画していないが、競争政策上問題のある規制に関しては、2015 年からの大臣に直接コメントできる権限が与えられた。その権限を使ってフォーマル・インフォーマルに各省とディスカッションを行なっている。以下では特に CMA を中心に EBPM の考え方について整理する。

第 3 節 CMA 他各省の EBPM の取組

3.1. CMA とエビデンスベース

担当者談では、そもそも CMA は管轄する競争法の最も EBPM の徹底した役所であるとのこと。それは理論に基づいて、検証するという客観性が浸透していることに起因している。競争当局には様々な団体が競争法の枠組みで事実に基づいた申し立てが行われる。そして、競争当局は警察権力的な力を持ち、訴訟に発展する

ケースが多い。そのため、それに対抗するための措置をしなければならない。また、独立機関の性格上、各省庁のような賛同者や利害関係者が少ない。

こういった点から、多くのステークホルダーに立脚するような手法が難しく、事実や客観性に立脚せざるを得ないことが背景にある。当然、政府の決定について意義を申し立てる場合、合理的であることが不可欠である。また、裁判所もCMAのレポートを完全にチェック (full review) して、決定を下す。

実際、CMAのガイドライン (Competition impact assessment Part 1: overview, Part 2: guidelines²⁾) がEBPMに立脚して構成されている。特にpart 1の冒頭部分で、競争が生産性を向上させているかについてのエビデンスを示している。まず、Productivity and competition A summary of the evidenceにおいて、競争と生産性の関係に関して、理論的かつ実証的な証拠を概説している。そこでは、まず理論的に、競争が以下の3つの方向で生産性を向上することを示唆する。

第1に、競争は、企業内での生産性向上を動機つける装置の働きをする。そして、より効率的になるための圧力を経営者に課す。第2に、競争により、より生産的な企業がよりシェアを拡大する。その結果、低い生産性の企業は市場を退出する傾向が高まる。そして、より高い生産性の企業に取って代わることになる。第3、そして、おそらく最も重要なのは、競争は会社をイノベティブにし、新製品や効率化の作業プロセスを導入するような変化に至ることができる。

上記の点について、理論研究も引用して説得的に説明した上で、生産性と競争に関する実証研究 (サマリー³⁾) を以下のように2つに大別

してサーベイし、その証拠を提示している。

1) ミクロデータを用いた実証 p12

Haskel (1991), Nickell (1996), Disney, Haskel and Heden (2003), Bourlès et al (2013), 規制の度合いを用いて、競争圧力を間接的に図るもの Nicoletti and Scarpetta (2003)

2) 規制緩和などで、競争の変化を測定するもの Pilat (1996), Griffiths and Harrison (2004)

また、競争が生産性に与える影響について、そもそも競争政策が生産性への影響があるかどうかの研究についてもサーベイしている p19 (Impact of competition policy on macroeconomic indicators of productivity)。以上からも明らかなように、RCTを多用できないからといってEBPMに立脚していないと考えるのはそもそも根本的な誤りである。むしろ理論的な研究の基盤に基づいて、検証することがEBPMの基本中の基本であることがわかる。以下では他の省庁のEBPMの取り組みについても概説する。

3.2. 他の省庁のEBPM

(1) BEIS

BEISでのインタビューによると、そもそもこの20-30年英国政府はEBPMが重要であると強く信じられているとのこと。IAもその一環として80年代かそれ以前から始まっているが、他のEU諸国との1番の違いは分析官の数である。BEISでは3400人のスタッフのうち、350人が分析官である。他省庁の分析官の割合もそれに準じている。

BEISではハブアンドスポークシステムを採

2) <https://www.gov.uk/government/publications/competition-impact-assessment-guidelines-for-policy-makers>

3) https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/443448/Productivity_and_competition_report.pdf

用し、250人の分析官が中心に位置し、分析官が政策チームに派遣されるシステムを採用している。分析官は長い時間をかけて、IAを行う他の官僚と非常に強い関係を確立した。そして、分析官は政策担当者と強く連携し、最新のエビデンスを政策担当者と共有する。この方式は他の成功している多くの省庁で採用されているとのこと。

(2) BRE

BRE では IA が EBPM を実現する。IA の分析結果のみならず、プロセスが EBPM に沿っていることが理想であり、モニター、評価、計画 (PDCA) がしっかりしていることがよい IA の要素であるとの意見を得た。また、IA は費用のみならず社会構成にまつわる広い分野をカバーし、よりひろい便益を算定することが望ましい。そのためには、より社会的な便益などについて RCT を用いることが有益だとしている。

(3) RPC

前述の通り、英国では IA の分析の手法自体はそもそも RPC という委員会において、客観的かつ中立的な立場でチェックし、IA (事前評価書) の客観性を担保する仕組みを導入している。その RPC では2008年か2009年に RPC が設立されて以来、EBPM を強調している。さらに、この5年ほどで、その傾向がより強くなっている。特に1つの規制を導入するためには1つの規制を撤廃するという、one-in-one-out policy を導入して以来、1つの規制を導入するためには2つの規制を撤廃する one-in-two-out policy へ、更には one-in-three-out policy の順に導入し、現在はより包括的に規制緩和を行う the business impact target に移行している。

これらのように、既成の新設にはその数以上の撤廃が必要という仕組みを導入する場合、個々の規制そのインパクトが全く異なれば、そもそも比較自体に意味がなくなる。そのため、RPC はそういった規模を統一するため、ロバストなエビデンスに基づいてその社会的なイン

パクトを判断しているとのこと。

第4節 我が国への EBPM の導入

以上のような英国での考え方をふまえ、以下では我が国への導入の論点について整理する。そもそも EBPM には最低限クリアすべきステップが存在する。当たり前であるが、1) データの確実性と正確な議論の記録の確保、2) 論理的かつ整合的な検討、3) 単なる相関関係や思い込みではなく、正しい因果推論に基づいた分析である。以下、それぞれについて概説する。

4.1. データの確実性と正確な議論の記録の確保

データの確実性と正確な議論の記録の確保は基本中の基本である。しかしながら、当然だからといって、そもそも正確なデータが容易に得られると安易に考えるべきではない。政策には様々なステークホルダーがおり、様々な利害対立が発生する。それらの利害調整にはむしろ事実が邪魔になることもある。そういった場合、その改ざんを行う方が望ましいと考える誘惑も発生することになる。そのため、そういった誘因に従わず、正確なデータと記録の管理を行うための制度設計が重要である。また、単に制度設計が重要なだけでなく、事実や正確な記録を前提とするところが当たり前を受け入れられる慣習を政府内に形成することも必要だろう。また、そもそも事実や正確な記録に基づくことを当然とする文化を国民的に形成することが根本的に必要となる。

4.2. 論理的かつ整合的な検討

論理的かつ整合的な検討も当然である。しかし、実際に様々な政策の優先順位を形成するためには、合理的な基準や評価が必要である。特に政策の場合、様々な局面でトレードオフが発生する。それに直面した場合、どうしてもある面を犠牲にせざるをえない。しかも、世の中の

資源は希少であり、希少な資源を無限に配分することは不可能である。そのため、すべての要求を満たさないと意思決定を行うことができないような基準ではなく、ある面を犠牲にすることが合理的に説明できるような基準を用いることが政策評価の根幹をなすといっても過言ではない。希少な資源を適切に配分するためには、少ない費用で以下に高い効果を実現するかという費用対効果の考え方が浸透することが必要である。

4.3. 正しい因果推論に基づいた分析

近年の因果推論の研究の進展により、理論に基づかない相関関係は因果関係に結びつかない場合も多いことが明らかになっている。これについては、中室・津川 [2017] や伊藤 [2017] に非常にわかりやすく書かれているので、ぜひ参照のこと。そこでも紹介されているが、例えば

- ① メタボ健診を受ければ寿命が長くなる。
- ② テレビを見ると学力が下がる。
- ③ 偏差値の高い大学にいけば収入が増加する。

といったことは、一見正しいように見え、実際に数千億円を投じて実際に導入された政策に関係しているものもある。しかしながら、これらは因果関係ではなく、単なる相関関係に近いという分析結果が出ている。まず①は、メタボ健診が寿命を長くするのではなく、そもそも健康に気を使っている人が寿命も長く、検診も受けるという、第3の要因による見せかけの相関である面が強い。また、②はテレビを見たことが学力の低下につながるというより、学力の低い生徒がテレビを多く見るという逆因果関係の可能性が高い。③についても、偏差値の高い大学にいけば収入が増加するよりも、そもそも能力があるために収入が高いため、偶然第一志望の大学に入れなくても、収入が高くなる傾向が強

いからである。以上のように、これらの言説は必ずしも正しいものではないが、一見すると正しく見えるため、実際にこれらの言説に基づいて政策が行われた場合もあるわけである。しかしながら、因果推論を正確に行えば、むしろこれらの言説に基づいた政策は無駄であるばかりか、弊害さえ発生する懸念があることが明らかになっている。

このように、一見すると正しい言説を因果推論の手法で正確に検証することは、望ましい政策のあり方を探るという意味でも非常に重要である。RCT など、EBPM の最新の手法はこれらの点を明らかにするものであり、その導入はたいへん望ましいものである。問題は、そういった手法の導入のために必要なインフラが正しく整備されているかどうかという点にある。

なお、競争評価については、経済学で相関関係が因果関係に基づくものであることを示す理論的な研究に基づき、実証分析を行うものであり、あえてEBPM のような手法を改めて使用する必要はない。経済学においては、このような研究は数多く存在している。CMA は新たにRCT を行うのではなく、英国の研究中心にサーベイし、それに基づくことでエビデンスをだしたという位置付けである。

第5節 結語

近年 RCT を含め、因果推論の手法の進歩には目覚ましいものがあり、その政策への応用も世界各地で進められている。前述のように、我が国でもこの機運に乗じて正しい因果推論の方法を政策評価に取り入れるのは非常に望ましい。ただし、そういった方法が常に実現できるわけではない。また、競争分析のように、そういった手法を取り入れなくても、従来の方法のほうが十分優れている場合がある、更にはEBPM を用いるための大前提として、しっかりと政策評価が行われていることが条件であり、それには公文書の厳正な管理も含まれるこ

とは言うまでもない。

近年のRCTは、これまで実証的な分析が中心で、理論的な分析が不十分だった教育効果などの検証が中心であり、競争分析などの分野では従来の分析で十分であるという考え方が強い。実際に英国でEBPMの手法の普及に中心的な役割を担っているWhat Works Center (WWC) に関して、CMAの評価は、素晴らしい活動を行なっているが、活動は限定的であるというものである。そして、以下のように指摘している。

「EBPMは特定の施策の結果を示してくれる。しかしながら、現在はそういった情報が国民に完全に行き渡っていないため、政治家が判断すべき余地が存在する。もしWWCの活動がこのまま進展していけば、国民全体に利用できるすべての証拠が共有され、それから国民自身がバランスのよい判断ができるようになるかもしれない。しかし現在はそういった理想とはまだまだかけ離れている。政府は情報収拾を非常にしっかりしているものの、透明性は不十分であるように見える。また、データ収集や構築のコストが高いため、学者が期待するほどエビデンスの収集や分析は十分でない。そのため、現状では政治家の自由裁量で決定してくことになる。」

また、逆にRCTができない場合は全て意味がないといった考え方があるとすれば、それはより深刻な問題であると言える。完璧な分析はどんな方法を用いても不可能である。むしろ、分析の限界を認識した上で、できるだけ分析の過程を公開し、政策立案に役立てるということが政策評価の基本であり、RCTのような手法においても徹底されるべきである。

参考文献

Competition Market Authority in UK [2015]
“Competition impact assessment Part 1:

overview” https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/460784/Competition_impact_assessment_Part_1_-_overview.pdf

Competition Market Authority in UK[2015]
“Competition impact assessment - Part 2: guidelines” https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/460787/Competition_impact_assessment_Part_2_-_guidelines.pdf

HM Treasury [2018] , “The Green Book: appraisal and evaluation in central government

HM Treasury guidance on how to appraise and evaluate policies, projects and program”.

<https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government>

US Environmental Protection Agency [2010]
“Guidelines for Preparing Economic Analyses” <http://yosemite.epa.gov/ee/epa/eed.nsf/pages/guidelines.html>

Robert W. Hahn and Paul C. Tetlock [2008] “Has Economic Analysis Improved Regulatory Decisions?“, Journal of Economic Perspectives Vol. 22, No. 1—Winter 2008—

伊藤公一郎, [2017], 「データ分析の力 因果関係に迫る思考法 (光文社新書)」, 光文社, 289ページ

岸本充生, [2018], 『規制影響評価 (RIA) の活用に向けて: 国際的な動向と日本の現状と課題』経済系275集, 関東学院大学経済経営学会, 大住莊四郎教授追悼号, 2018年11月, pp26-pp44.

Takuya Nakaizumi [2018] “Toward a Better Competition Assessment: Practice of UK Government” 経済系275集, 関東学院大学経済経営学会, 大住莊四郎教授追悼号, 2018年11月, pp99-pp109.

中室牧子・津川友介 [2017] 「原因と結果の経済学 - データから真実を見抜く思考法」ダ

イアモンド社, 215ページ

小野達也 [2018], 『エビデンス・ベーストな業績測定に向けて』 経済系275集, 関東学院

大学経済経営学会, 大住莊四郎教授追悼号, 2018年11月, pp6-pp25.