



# 英国政府の政策形成過程と 「証拠に基づく政策形成」

2017年6月20日 @財務総合政策研究所  
東京大学 内山 融

# I. 英国政府の政策形成過程

- 英国における政官関係の原則＝「官僚が助言し、大臣が決定する」("Civil servants advise, ministers decide.")
  - 日本でもかねてより英国モデルに基づく「政治主導」が主張されている。
  - 果たして実態は原則どおりか？
  - しかも近年、政官関係が変容しつつある。
- 以下、英国政官関係の実態を紹介するとともに、政官関係の変容を指摘。

# I. 英国政府の政策形成過程

## 1. 英国政官関係の実態—インタビュー調査から

### (1) 政策形成のスタイル

- ① トップダウンかボトムアップか
- ② 政策形成過程の実態

### (2) 大臣と官僚の関係

- ① 大臣と官僚の対立
- ② 歴史的変化
- ③ 首相・大臣・官僚
- ④ 特別顧問

## 2. 英国政官関係の変容—事務次官人事を中心に

- (1) 責任と人事権の不均衡
- (2) 公務員制度改革プラン

# 1. 英国政官関係の実態

## (1)政策形成のスタイル

### ①トップダウンかボトムアップか

- 省庁内における主要な意思決定(特に大きな政策変更)は、大臣から官僚への指示によるトップダウン型。

⇔既存政策の微少な変更等はボトムアップ型

- 新政権の発足、新大臣の就任の場合にはトップダウンでの政策形成が行われやすい。

- 主要政策の導入・変更はマニフェストに掲げられている。  
新大臣は新たなアイデアを持ち込むことが多い。

⇒政策形成にはトップダウンとボトムアップが併存。関係団体など第三者から政策アイデアが提起されることもある。ただし、政策文書として決定的に重要なのはマニフェスト。

# (1)政策形成のスタイル

## ②政策形成過程の実態

- 主要な政策の導入は、多くの場合、国務大臣 (Secretary of State) のイニシアティブによる。
- しかし、大臣は、達成したい効果についての明確なアイデアを持っていても、それを達成する手段についてのアイデアは持ち合わせていない。

⇒大臣が政策の方向を示したのち、官僚との**対話**に基づき政策が形成されるのが一般的な在り方。

- 新しい政策を実現すべく、新任の大臣が官僚に対して大まかな指示を出す。官僚はその指示を精査し、必要な質問を大臣に投げかけ、政策の詳細を組み立てていく。
- e.g. サッチャー政権時、疾病給付や失業給付に関する政策変更

## (2)大臣と官僚の関係

### ①大臣と官僚の対立

- 大臣と官僚の間に対立があった場合に、どのように処理されるか？
  - 調停役として役割を果たすのは、事務次官。
    - 事務次官は、基本的には大臣と官僚の対立が起こらないように配慮しているが、もし対立が起こった場合には平穩のうちに解決しようとする。
- 大臣と官僚の間に対立が起こった場合に、最終的な決定権を持つのは大臣。
  - 憲法的慣習としての大臣責任制(ministerial responsibility)の原則
- 対抗手段としての「会計担当官宛書簡」('Dear Accounting Officer' letter)
  - 「金額に見合う価値」(value for money)に欠けると判断される場合、支出の問題点を指摘。

# 大臣の官僚人事への影響力

- トップレベルすなわち事務次官や局長のレベルを除いては、ほとんど影響力を有していない。
  - 事務次官や局長級の人事は、中立の機関である国家公務員人事委員会(Civil Service Commission)が候補者を1名選定し、首相に推薦する。
  - 首相は個人的にそれらの候補者を知悉しているわけではないので、ほとんどが形式的に承認される。
  - 国務大臣についても、候補者を拒否する公式な権限は有していないが、候補者を選定する段階で大臣の意向が斟酌されることが多いとされる。
- いずれにせよ、政策決定における権限の大きさに比べると、人事における大臣の権限は(少なくとも形式的には)限定されている。

## (2)大臣と官僚の関係

### ②歴史的変化

- 1970年代までは、政策決定において官僚は比較的大きな影響力を有してきたが、1980年代以降、大臣の影響力が増大。
  - 1940年代、50年代は、英国福祉国家が成功していた時期でもあり、国家とそれを支える官僚の威信は高かった
  - 1970年代以降、国家は解決策なのではなくむしろ問題を引き起こすものと見なされるようになった。→国家と官僚の威信は減退。
- 転換を画したのがサッチャー政権。
  - サッチャー政権の頃より、大臣はホワイトホールの外からの政策助言を積極的に求めるようになった。
- もっとも、大臣と官僚との対話により政策が練り上げられていくプロセスは依然として重要。



## (2)大臣と官僚の関係

### ③首相・大臣・官僚

- 首相と省庁の官僚が対立するような場合に、大臣は首相の側に付くのか、官僚の側に付くのか？
  - 実は、各省の官僚が首相と直接に会う機会は多くない。  
そのため、首相と各省官僚が対立することは起こりにくい。
- むしろ生じやすい対立は、首相と各省大臣の間のそれ。その場合でも、あくまでも官僚の忠誠心は自省の大臣に向けられる。
- 大臣は各省官僚の代理人として行動するか？
  - 大臣には各省の利益を擁護することが要求される。しかし、どの程度それを押し通すかは、その問題がどの程度大臣個人の信条と関わるか、またその問題がどの程度政府全体にとって重要だと判断するかに依存。(撤退する時機を賢く見極めるのも大臣にとって必要な技能。)

## (2)大臣と官僚の関係

### ④特別顧問 (SPECIAL ADVISER)

- ブレア政権における特別顧問(SPADs)の影響力増大
  - メージャー政権末期には首相官邸とその他省庁合わせて38名
  - ブレア政権では80名前後
  - キャメロン政権下の2013年10月時点では98名
- 影響力の源泉
  - 大臣との個人的な信頼関係
  - 各省の特別顧問が持つ、首相官邸や財務省の特別顧問とのネットワーク←このネットワークを通じ官邸や財務省の支持を得る。
- 評価
  - 大臣や特別顧問の側からすれば、大臣の意図を省内に浸透させる上で大きな意義。
  - 一方、官僚の側には、特別顧問の役割の増大は、大臣と官僚の信頼関係を悪化させたとする見方がある。実際、特別顧問と官僚との摩擦が顕在化した例も多い。

# 1. 英国政官関係の実態:小括

- (通説どおり) 政策形成においては大臣が大きな影響力を有している。
- もっともそれは、いわゆる「政治主導」よりも少々複雑なプロセス。
  - 大臣が政策の細部まで指示し、官僚がそれを粛々と執行するといった形なのではなく、大臣と官僚との絶えざる対話により政策が作り上げられていく。
  - 仮に不適切な政策が進められようとした場合、官僚にはそれに対抗する手段が残されている。
  - 政策決定における権限に比して、官僚人事については大臣は大きな権限を有していない。

## 2. 英国政官関係の変容—事務次官人事を中心に

### (1) 責任と人事権の不均衡

- 人事における大臣の権限が、現在の英国公務員制度改革での主要な論点の一つ。
- 政策決定における大臣の責任の大きさに合わせて、官僚人事、特に事務次官人事に対する大臣の権限を拡大しようという動きが強まっている。
- 現在の人事制度についての不満(政党・大臣側より)
  - 大臣責任制の原則により、大臣は、自分が任命していない官僚の行為に対して責任を取らなくてはならない。→現在の制度では政策決定の責任と人事上の権限との間に不均衡が存在。
  - 大臣が上級官僚を自由に任免できないことが、官僚の応答性(responsiveness)を損なっている。
  - 大臣は、官僚が持つ能力やスキルに対して懐疑的になってきている。←ホワイトホールのスキルは時代遅れ。

## (2)公務員制度改革プラン

- キャメロン政権(第1次)では、内閣府大臣フランシス・モード(Francis Maude)の主導により、公務員制度改革が進められた。その主要な論点の一つが大臣の人事権の拡大。
- 2012年6月、「**公務員制度改革プラン**」(The Civil Service Reform Plan)公表。
  - アクション11:「当該省庁のパフォーマンスについての大臣の議会に対する説明責任を反映するため、省庁と事務次官の任用における大臣の役割を強化する」「大臣は既に(事務次官の)任用プロセスにおいて一定の関与をしているが、それをさらに進める必要がある。事務次官人事において大臣の役割をどのように強化することができるか、我々は国家公務員人事委員会と協議する」

# 制度運用の変更

- 2012年12月に国家公務員人事委員会で確認された覚え書き(explanatory note): 事務次官人事において大臣の信認を得られるような候補が選定されることを保証するために、候補選定手続に大臣が十分に関与することを規定。
  - 候補の選考パネルは首席人事委員(First Civil Service Commissioner)により主宰されるが、首席人事委員は主要な各段階において当該省の国務大臣に面会。
  - 国務大臣は、最終リストに残った候補者に面会し、その長所と短所についてパネルにフィードバックする。
  - パネルは、首席人事委員から国務大臣への報告という形で、1名の候補者を推薦する。国務大臣がその候補者に満足しない場合、大臣は理由を明記してパネルに再考を求めることができる。首相は、推薦された候補者を任命するかどうかを決める最終権限を有する。

# 幹部公務員人事制度改革の提言

- 事務次官の任命について、国家公務員人事委員会が候補を**複数**選定し、最終選択は首相に任せる制度が提案される。(Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas, Institute for Public Policy Research, June 2013.)
  - 国家公務員人事委員会の候補者選考パネルが能力に基づき候補者の評価を行い、首席人事委員が複数のトップ候補者を首相に推薦(首相に上げられる最終リストは国務大臣の承認を受けることが必要)。
  - 最終リストのうちから一名を選ぶのは首相の判断に任される。その際首相は、国務大臣と協議し、また、内閣府担当大臣、内国公務の長、内閣官房長の助言を求める。

# 幹部公務員人事制度改革の提言(続)

## ○ 他の提言

- 拡大大臣室(expanded ministerial office): 大臣首席秘書官を筆頭とする秘書官グループ(官僚が就任)、政策顧問と執行スタッフのチーム(官僚、政策専門家、政治的任用者の混成)、メディア担当顧問、政務秘書から構成。
  - 事務次官の固定任期制: 4年間の任期を導入することにより、大臣の目標を明確化し、官僚の柔軟性や応答性を高める。
- ただし、キャメロン政権下野により、本改革提案は棚上げ状態。



## 2. 英国政官関係の変容:小括

- 英国の官僚制における3原則
  - 匿名性(anonymity):個別の官僚はその行為について公の場では責任を問われない。
  - 永続性(permanence):政権交代があっても官僚はその職を維持。
  - 中立性(neutrality):官僚は党派的バイアスから自由に助言を行うべき。
- 匿名性はいまや消滅。上級官僚はしばしば議会委員会での証言を求められるし、大臣が官僚個人を名指しで批判する傾向が出てきている。
- 永続性も弱まっている。大臣は自らの手で上級官僚を選ぶことを求めるようになってきており、官僚は自分たちの地位がより不安定になってきていると感じている。
- 中立性はいまのところ維持されている。中立的な政策助言は官僚によってなされ、政治的・党派的助言は特別顧問によりなされているからである。

# I. 英国政府の政策形成過程:小括

- 政策形成において大臣が主導権を持っているのは確か。しかしそれは日本でしばしば理解されているよりも少し複雑な過程であり、大臣と官僚との絶えざる対話が重要。
  - キャメロン政権で検討された公務員制度改革など、英国の政官関係に変化が生じている。
- 大臣の事務次官人事への影響力を強めようとする傾向。  
ただし、今のところ官僚制の中立性は相当程度維持。

## II. 英国政府の「証拠に基づく政策形成」 —政府エコノミストを中心に

1. 証拠(根拠)に基づいた政策形成とは
2. 社会科学の専門性を政策形成に取り入れるルート
3. 英国の政府エコノミスト
  - (1)ブレア政権の「証拠に基づく政策形成」
  - (2)英国政府エコノミストの役割・機能
  - (3)英国政府エコノミストの人事
  - (4)政府経済サービス(GES)

# 1. 証拠(根拠)に基づいた政策形成とは

- これまでの政策形成では、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こなかった。ともすれば、政策立案者の「直感」に頼ったり、関係者の要求に応えたりする形で政策が形成。
- しかし、少子高齢社会の到来を迎え、財政も逼迫する中で、政策資源はできうる限り有効に利用する必要。
- 「証拠(根拠)に基づいた政策形成(evidence-based policy-making)」を導入し、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、政策を決定する際によりどころとすべき。換言すれば、社会科学の専門性を政策形成にさらに取り入れるべき。

## 2. 社会科学の専門性を政策形成に取り入れるルート

- **第1の経路**: 審議会などの諮問機関の委員(一般に非常勤職)として、経済学者ら社会科学の専門家を採用。
  - 米国の大統領経済諮問委員会(CEA)、日本の経済財政諮問会議など
  - 経済財政政策の大きな方針を定める場合には力を発揮するが、各省における日々の政策立案を細やかに精査するのには限界。
- **第2の経路**: 任期付き常勤職として一定のポストに政府外の専門家を採用。
  - 米国では大学教授が各省長官や次官に就任することは頻繁。
  - 日本でも中央省庁等改革以降、こうした人事が増えているが(内閣府政策統括官等)、任期付きのため政策形成ノウハウの蓄積などの点で一定の限界。

## 2. 社会科学の専門性を政策形成に取り入れるルート（続）

- **第3の経路**: 社会科学の専門性を習得した者を専門職の国家公務員として採用し、長期的に雇用を継続。
  - 各省の常勤職員として多くの専門家を雇用するので、政策の細かな精査が可能。長期的雇用のため、社会科学の専門性と政策形成の実務の双方を視野に入れたスキルの蓄積も可能。
- しかし、現在の我が国では、
  - 現在の国家公務員採用総合職試験には事務系の試験区分として「経済」が設けられているものの、経済区分で採用された者が経済分析の専門家集団を形成していない。
  - 経済区分の事務官は、法律区分の者と同様、ゼネラリスト（総合職）として一般の企画立案や調整の職務にあたるのが基本。

### 3. 英国の政府エコノミスト

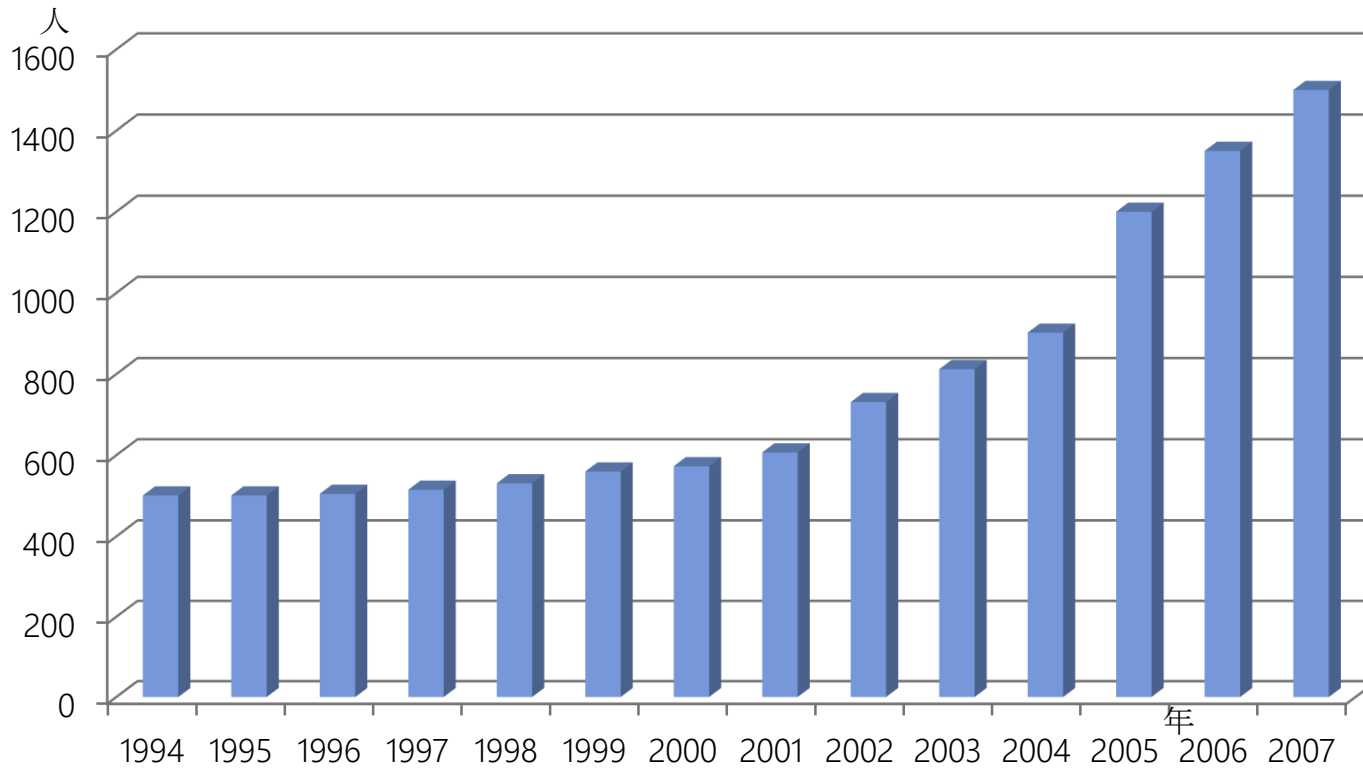
- 英国では、政府エコノミスト(Government Economist)が「政府経済サービス(Government Economic Service, GES)」と呼ばれる集団を形成。
- 政府エコノミストは各省に配属されている。
  - 2012年のデータでは、政府エコノミストの総数は1200名。
  - うち、財務省158名、雇用年金省106名、国際開発省101名、ビジネス省91名、エネルギー・気候変動省80名、交通省60名 等

## (1)ブレア政権の「証拠に基づく政策形成」

- 政府エコノミストの数は、ブレア政権が「証拠に基づく政策形成」を唱道したことにより、同政権中に急増(次図参照)。もともと、近年は緊縮財政のためもあり頭打ち傾向。
- 1999年3月の白書「政府の近代化(Modernising Government)」において、「政策形成における証拠と調査のよりよい利用」が主張された。
  - “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.”



# 英国政府エコノミストの増大(政府エコノミスト 総数)



## (2)英国政府エコノミストの役割・機能

- 政府エコノミストの基本的役割は、大臣の諮問に応じたアドバイスをを行うこと。
- 各省大臣は、頻繁にその省の首席エコノミスト(Chief Economist)に諮問を行う。重要な政策決定に関する費用便益分析を行う「影響評価」(Impact Assessment)の導入により、その役割は一層高まる。
- 政府エコノミストは、政策形成のための証拠に基づいた分析、実施された政策の監視と評価、経済効果や効率性の観点からの政策の優先順位付け等を行う。
  - 予算編成の際には、各省の政府エコノミストはそれぞれの企画書(要求書)に添付する費用便益分析計算書を作成、財務省の政府エコノミストはこれを検証。
  - 税制のマクロ経済的效果やミクロ的效果の分析等。
  - 外部機関と連携し、実験的手法(ランダム化比較試験、Randomized Controlled Trial)を活用。e.g. 税徴収率向上の実験等

### (3)英国政府エコノミストの人事

- 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、財務省に置かれる「政府経済・社会調査チーム」(Government Economic and Social Research (GESR) Team) によって、全省横断で一括して行われる。
  - 近年、政治学、社会学等の専門家である「ソーシャル・リサーチャー(Social Researcher)」も重視されるようになり、エコノミストと一体的に人事管理。
  - 修士号・博士号取得者も多い。例えば、2006年ではアシスタント・エコノミストとして採用された121名のうち61名が、2007年は99名のうち59名が修士号・博士号取得者(年によって変動)。

### (3)英国政府エコノミストの人事（続）

- 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。
- 最初の配属省庁はGESRチームによって決定される。
  - その後の異動は本人と上司との相談、公募等による。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。
  - 省庁間のポストの異動に関わる内部労働市場も、同チームによって運営。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。
- 経済学の研修も同チームが随時実施。

※近年の英国公務員制では、政府内外の人材流動化が活発化。民間セクターへの転出、民間からの中途採用も相当数。

## (4)政府経済サービス(GES)

- 「政府経済サービス(Government Economic Service, GES)」は省庁の枠を超えた集団。
- 政府エコノミスト全体に関わる戦略や政策ガイドラインについては、GES長(Heads of GES, 通常は財務省の首席エコノミスト)と各省の首席エコノミストからなる評議会  
で決定。
  - 例:費用便益計算に用いる数値(社会的割引率)等も本評議会にて決定。
- 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。

## (4)政府経済サービス(GES) (続)

- 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。
- 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。

## II. 証拠に基づく政策形成：小括

- 英国の政府エコノミストを参考に、我が国でも、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仕組みが検討されているところ。
    - 統計改革推進会議最終取りまとめ(本年5月):「府省の行政に関し、EBPM推進に係る取組を総括するEBPM推進統括官(仮称)を各府省に置く。」
  - ただし、社会科学・自然科学の知見は万能薬ではない。専門家の助言に真摯に耳を傾けるとともに、関係者・世論等とのコミュニケーションも取りつつ、総合的に判断することが重要。
- スペシャリストのみならずジェネラリストの役割も依然として重要。

## 参考文献

- 内山融「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、2012年)
- 内山融「英国の政官関係」(『国際社会科学』第63輯、2014年)
- 内山融「政策立案能力高めるには—経済分析の専門家採用を」(『日本経済新聞』2015年5月29日「経済教室」)