

Title	EBPM関連施策にみるマネジメント概念の変遷：日米英比較
Author(s)	田原, 敬一郎
Citation	年次学術大会講演要旨集, 40: 329-334
Issue Date	2025-11-08
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	https://hdl.handle.net/10119/20113
Rights	本著作物は研究・イノベーション学会の許可のもとに掲載するものです。This material is posted here with permission of the Japan Society for Research Policy and Innovation Management.
Description	一般講演要旨

EBPM 関連施策にみるマネジメント概念の変遷：日米英比較

○田原敬一郎（公益財団法人未来工学研究所）

本稿では、日米英の3カ国を取り上げ、評価制度を中心とする EBPM 的な施策がどのように展開されてきたのか、その中でマネジメント概念がどのように変遷してきたのか、歴史的な経緯をたどるとともに、日本における EBPM のあり方を探る上での示唆を抽出する。

1. EBPM とは何か

「エビデンスに基づく政策形成（EBPM）」のコンセプトを最初に明示的に打ち出したのは UK のブレア政権であると言われているが、現在、多くの先進諸国において、この概念に基づく政策運営が行われるようになってきている。その定義は実践のありように応じて多様であり、足立ら（2020）は、「政策決定者・実践者による専門知のより積極的な活用の必要性を強調し、そのことを通じて政策の質の飛躍的向上に寄与しようとする、多様な理論的枠組みと政策実務のガイドラインに与えられた総称」といった最大公約数的な定義づけを行っている。ここでいう「専門知」、すなわち「エビデンス」をどのように捉えるのかについては政策研究においても古くから議論のあるところであり¹、「エビデンスだけでは決まらない政策形成の現状を直視しつつ、エビデンスの多元性にも目を配った営為であると同時に、エビデンスは政策決定者が考慮すべきたくさんの情報のうちの 1 つである」（杉谷 2024）とする EIPM（Evidence-Informed Policy Making）を提唱する論者もいるが、いずれにせよ、政策を「合理化」していくことを企図した政策運営の方式であるといっても差し支えないだろう。

2. 各国における EBPM 関連施策の変遷と特徴

ここでは、政策評価制度を中心とした政策の「合理化」の試みを EBPM 関連施策と捉え、日米英でそれらの施策がどのように変化してきたのかを概観する。次図は、各国における主な EBPM 関連施策の変遷を年表形式でとりまとめたものである（赤字は STI 政策と関連性の強いものを示す）。

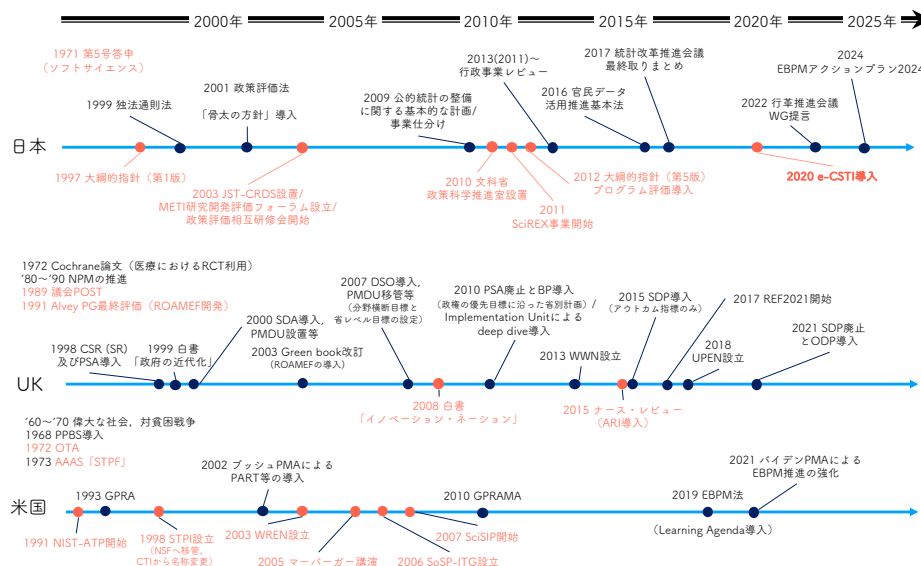


図 1 EBPM 関連施策の変遷(日英米比較)

出所:筆者作成

¹ 政策分析方法論研究においては、実証主義的な政策分析の限界と相対主義を克服するために、80年代から90年代にかけてさまざまな概念枠組みが提示されてきた。イギリスの分析哲学者である Toulmin が提唱した非形式論理学モデルに基づく一連のポスト実証主義的政策分析方法論（アークグメントとしての政策分析）はその典型であり、政策形成に「役に立つ知識」の拡張を図っている（Fischer 1980; Mason et al. 1981; Goldstein 1984; Dunn 1993）。

2.1. UK

サッチャリズムに代表される新自由主義路線ではなく、従来の労働党のような社会主義的な路線でもない「第三の道」を打ち出し、保守党から政権を奪取した労働党のトニー・ブレア政権（1997年～2007年）では、サッチャー以来のニュー・パブリック・マネジメント（NPM）の成果主義的側面を一部継承しつつ、EBPMを軸とした「政府の近代化」を推進した。UK政府の白書「政府の近代化」では、EBPMという用語は用いていないが、次のような方針が明記されている（下線は筆者）。

「政府は、問題の本質を真正面から解決する政策を策定するため、自らの取組を常に再評価する意欲を持たなければならない。具体的には：短期的な圧力への対応ではなく、先見のかつ証拠に基づいて政策を策定すること；症状ではなく原因に対処すること；アクティビティではなく結果で測定すること；閉鎖的・官僚的ではなく柔軟でイノベーターであること；回避や不正ではなく、コンプライアンスを促進するものであること。人々の高まる期待に応えるため、政策立案は継続的な学習と改善のプロセスでなければならない。」（p.15）

「新たなアイデアの提案、従来のやり方を疑問視する姿勢の強化、政策立案における証拠や研究の適切な活用、そして長期的な目標を達成する政策への重点的な取組が求められている。」（p.16）

「経験からの学習。政府は政策立案を継続的な学習プロセスとして捉え、一時的な取組の連続として捉えてはならない。私たちは、取り組む問題の理解を深めるため、証拠と研究の活用を改善する。イノベーションを促進し、その有効性を検証するため、パイロット事業の活用を拡大する。すべての政策とプログラムは明確に定義され、評価され、成功と失敗の教訓が共有され、適切に反映されるよう確保する。」（p.17）

出所：Cabinet Office (1999)

UK政府におけるこうした思想を体現する政策運営の枠組みがROAMEFフレームワークである。これは、政策介入の根拠（Rationale）、目的（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）の頭文字をとったものであり、日本の第五世代コンピュータプロジェクトに対抗して立ち上げられたAlvey Programme（1983-1987年に実施された情報通信分野の研究開発事業）について、当時の貿易産業省がPRESTやSPRU等に委託した評価結果から得られた教訓をもとに考案されたものである。このROAMEFは、大蔵省による評価のガイダンス「Green Book」（2003年改訂版）において初めて導入され、現在に至るまでUK政府において重視されている。

多少強引な整理であるが、サッチャー政権下のNPMとブレア政権以降のEBPMについて、ROAMEFフレームワークをもとに比較すると、前者は主に「どう効率よく実行するか？（Value for Money）」を問うものであり、「効率」や「成果」に焦点を当て、KPIによる成果管理を重視しているため、MやOと親和性が高く、RやEが軽視されているとも言える。一方、後者は「そもそもこの政策に意味はあるのか？」「それが本当に効果的か？」から問うものであり、主に必要性や有効性に焦点を当てている。その意味で、NPMとEBPMは相補的であるとも言えるが、政府による組織的な学習能力の向上を志向している点で大きな違いがある。

2.2. 米国

米国における評価制度²は、クリントン政権による業績測定型の「政府業績成果法（GPRA）」、ブッシュ政権による「大統領のマネジメント・アジェンダ（PMA³）」及び大統領令による「プログラム評価・査定ツール（PART）」「マネジメント・スコアカード」「業績予算」の導入と、予算と行政活動との連結を重視する方向で改革が進められてきたが、その結果、「議会・省庁・国民の誰も評価結果を使っていな

² 米国では、犯罪学史上初の大規模なランダム化を用いた実験として1930年代に実施された「ケンブリッジ・サマービル青少年研究評価」や、1968年度予算から全連邦政府機関を対象に導入された予算編成制度PPBSなど、EBPM類似の取組が古くから実施されているが（杉谷 2024）、ここでは取り上げない。

³ PMAは、評価を含む行政のマネジメントに関する政権の方針を示したものであり、2001年のジョージ・W・ブッシュ政権以降、歴代政権で公表されている。

い」、「業績指標のほとんどはプロセス重視でアウトカム・ベースではない。省庁横断的な目標がない。業績情報は変革をもたらすために使われていない」といった批判が噴出した⁴。

こうした背景の下制定されたのがオバマ政権による「政府業績成果現代化法 (GPRAMA)」である。これは、「政府全体の業績をどう改善するか、あるいはそのためのシステムをどう改革するか」という視点で GPRA を見直したものであり (南島 2016)、業績評価結果を予算編成に反映させるというよりも、諸改革と法制化を通じて、業績評価から得られる情報をマネジメントに活用することがより重視されるようになった (新日本有限責任監査法人 2015)。

米国の評価制度に関して、もう 1 つ重要なものが 2019 年 1 月に第 1 次トランプ政権下で成立した「エビデンスに基づく政策形成基盤法 (Foundations for Evidence-Based Policymaking Act of 2018 : EBPM 法)」である。第 1 次トランプ政権は、EBPM 推進に後ろ向きな姿勢をとっていたとされるが (気候変動問題への懐疑的立場、COVID-19 に対する科学的知見の軽視など)、EBPM 推進を図るための様々な改革を盛り込んだ本法律も成立させている (杉谷 2024)。EBPM 法では、各連邦政府機関に「エビデンス構築計画 (evidence-building plan)」、別名「ラーニング・アジェンダ (Learning Agenda)」と呼ばれているものの策定を求めており、同法 306 条に基づき、プログラム等に関わる重要な改善課題 (組織学習の課題) のリストとそれらに対する調査・分析・評価を行うことになった。その後のバイデン政権でもこうした流れは強化する形で引き継がれ、2021 年 11 月公表された PMA「より公平で、効果的で、責任ある政府の構築に向けた進捗状況を把握する」では、1) 連邦政府職員の強化とエンパワーメント、2) 優れた連邦サービスの提供と顧客体験 (customer experience) の向上、3) より良い政府を築くための業務マネジメントの 3 つが優先事項として掲げ、その中で、「連邦政府全体で 10 年以上注力してきたことを踏まえ、連邦政府のデータマネジメント及びデータサイエンス能力を活用する」ことや、PMA を実現するためのツールとして「ラーニング・アジェンダ」を重視していくことが明記されている (未来工学研究所 2025a)。その一例として、NSF の「年次評価・エビデンス計画 2025 年度版」では、1) 知識のギャップを埋めるものであること、2) リーダーシップの支援が得られるものであること、3) 今後の意思決定を支援する可能性があるものであること、4) 広範なインパクトがあるものであること、5) NSF のリーダーシップにとって優先度の高いものであることといった 5 つの基準に基づき、「NSF におけるハイブリッド型労働」「メリットレビュープロセスにおける採択率の差異に関する精査」「採択審査基準「広範囲の影響」の実施に関するプロセス評価」といった部局横断的な組織学習課題がとりあげられている。

なお、第 2 次トランプ政権では、2025 年 8 月に公開された「Circular No. A-11」(大統領府行政管理予算局 (OMB) が各連邦政府機関等の長に向けた通達文書として毎年度更新している予算作成及び執行に関する実務的なガイダンス) を見る限り、こうした従来からの流れは踏襲されているようである。ただし、同政権における一連の動きからは、小さな政府志向や (評価なき) トップダウンでの行政効率の重視、「イデオロギー」の排除 (DEI への反発というイデオロギー)、即効性の優先 (長期的な成果を見込む基礎研究より、短期的な費用対効果が明確なものを優先)、といった政権の方針をみてとることができる。これは、ある種の「NPM への先祖返り」とも受け取れる状況であり、民間への権限委譲など、新自由主義イデオロギーに基づいてトップダウンで方針を決め、その方針に基づいて目標設定・管理 (業績測定のためのモニタリング) を行う、といった方向へ向かう可能性が示唆される。こうした評価なき改革により、これまで米国で育まれてきた「学習する組織」に向けた EBPM 文化 (プログラム評価の文化) に対し、無力感が広がり、衰退していくことも想像に難くない。形式的でお手盛りの評価が増える懸念もあり、現政権下では未だ公表されていない PMA でどのような方針が示されるのか、今後注視していく必要がある。

2.3. 日本⁵

日本における評価制度は、政策評価や行政事業レビュー、法人評価、自己点検・評価／認証評価など多様な枠組みが相互に関連性を持ちながら、歴史的に深化してきた。特に公的資金に基づく研究開発活動の運営や実施に関わる評価については、これらの制度と調和を図りながら、「国の研究開発評価に関する大綱的指針」(以下、「大綱的指針」) に基づき実施されることになっている。

最初の大綱的指針 (第 1 版) は、平成 8 (1996) 年に策定された第 1 期科学技術基本計画において「研

⁴ ジェフリー・ジェンツ首席業績担当官 (CPO) による 2009 年 10 月 29 日上院委員会での議会証言。

⁵ 未来工学研究所(2025b)をもとに執筆。

究開発機関及び研究開発課題について、評価の在り方を抜本的に見直し、適切な評価の仕組みを整備し、厳正な評価を実施」する必要性が提起されたことを受け策定されたものであり、その意味で、独法通則法や政策評価法に先立って導入された評価の取組であると言えるが、その後、基本計画の改定等にあわせて適宜見直しが行われている。第5期科学技術基本計画を受けて改定された現行の第6版（平成28年12月21日内閣総理大臣決定）では、1) 実効性のある研究開発プログラム評価のさらなる推進、2) 挑戦的（チャレンジング）な研究開発等の促進、3) 研究開発評価に係る負担の軽減といった観点が重視されている。特に1)に関しては、学習のための自己評価（外部からの専門性の調達）と、その他の評価体系との調和が鍵とされている。

政府は、こうした従来からの枠組みに加え、「統計改革推進会議 最終取りまとめ」（平成29年5月19日統計改革推進会議決定）等を踏まえ、EBPMを推進している⁶。この最終取りまとめでは、政策課題の把握、政策効果の予測・測定・評価による政策の改善と統計等データの整備・改善が有機的に連動するEBPMサイクル構築のためには、職員の意識改革を含めて中長期的な視点に立った取組が必要とし、政策（狭義）・施策・事務事業のそれぞれのレベルですでに実施されているレビューにおいてEBPMを実践し、手法の開発を行いつつ適用範囲の拡大を図るとする「EBPM 三本の矢」の考え方が示されている。具体的には、①政策（狭義）レベルについては内閣府の経済財政諮問会議事務局が行う経済・財政再生計画等における重要業績評価指標（Key Performance Indicator: KPI）、②施策レベルについては総務省行政評価局が行う「政策評価法」に基づく評価、③事務事業レベルに関しては内閣官房行政改革推進本部事務局が行う行政事業レビューのそれぞれにおいて、EBPM 推進の観点から取組が始められており、これらを起点として各府省の取組に広げることが言及されている（小池ら2020）。

これらの取組を主導しているのは行政改革推進会議の下に設置されたEBPM 推進委員会である。平成29（2017）年7月31日に、官民データ活用推進基本計画実行委員会会長の決定により設立されて以降、位置付けを変えつつ、連続性を持った議論が行われている⁷。同推進委員会では、EBPMを政府全体として推進するための取組として、様々な支援を行っている。まず、行政改革推進会議アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ提言（令和4年5月31日）を踏まえ、機動的で柔軟な政策形成・評価を実践しようとする各府省庁に対する支援制度・枠組みを順次整備している。例えば、基本解説書として「EBPM ガイドブック」を作成しているほか、基礎的なEBPMを実践するための考え方、具体的な方法等についてまとめた「行政事業レビューシート作成ガイドブック」や、各政策担当者が政策を検討する上での一助となるよう、具体的な方法や考え方の参考となる実践集として「行政事業レビューシート 政策効果の測定のポイント～アクティビティの特徴に応じた実践集～」も作成している。

こうした実務的なガイドラインの作成や仕組みの構築に加え、EBPM 推進委員会では、統計委員会との連名で「EBPMを推進するための人材の確保・育成等に関する方針」（平成30年4月27日）を策定している。同方針では、「政府のEBPMの取組は緒に就いたばかりである実情を踏まえ、・・・まず現時点において速やかに取り組むべきと考えられる事項」が記載されている。このうち、特徴的なものとしては、「EBPMに関するコミュニティの形成」にかかるものがあげられる。具体的には、行政改革事務局が当面取り組むべきこととして、「・・・我が国の学術研究の分野でも今後の発展に託されていることが多く、官学の様々な立場でEBPMに関わる者が経験の共有、連帯、切磋琢磨を行うことを可能とするような人材の交流の場」が必要との問題意識の下、「EBPMに関し、大学等の研究機関との共同研究等」や「（能力開発の）各取組における研究機関の研究者との協働の促進」があげられている。また、「このコミュニティは国の行政機関と大学等の間の閉じられたものではなく、地方や民間にも開かれたものであるべきことに留意し、情報発信・共有に努める」こととしている⁸。

こうした流れの中、STI 政策の領域においても、EBPM 推進の取組が行われている。第6期科学技

⁶ 日本におけるEBPMの起源については、2016年を日本のEBPM元年と呼ぶもの（小林2024）、統計法の一部改正や官民データ活用基本法の成立といった動きが見られた2018年をEBPM推進元年と呼ぶもの（菊池2018）など諸説がある。一方、杉谷（2024）によれば、2009年3月13日に閣議決定された「公的統計の整備に関する基本的な計画」において、すでにEBPMの重要性について言及されていたという。

⁷ EBPM推進委員会の開催について（令和5年3月31日行政改革推進会議決定）

< https://www.gyokaku.go.jp/ebpm/img/iinkai_konkyo_240920.pdf > [2025/9/20 取得]

⁸ EBPM推進委員会、統計委員会「EBPMを推進するための人材の確保・育成等に関する方針」（平成30年4月27日）< <https://www.gyokaku.go.jp/ebpm/img/guideline1.pdf> > [2025/9/20 取得]

術・イノベーション基本計画では、「エビデンスシステム（e-CSTI）の活用による政策立案機能強化と政策の実効性の確保」が明記され、「科学技術・イノベーション行政において、・・・EBPMを徹底し、2023年度までに全ての関係府省においてエビデンスに基づく政策立案等を行う」としている。

最近では、こうしたEBPMの導入をさらに加速させ、EBPMに基づいた予算編成という新たなシステムの導入を一部の重要政策や計画から着手し、ゆくゆくは政府による全ての予算事業に拡張しようとする動きもみられる。具体的には、「経済財政運営と改革の基本方針2024～賃上げと投資がけん引する成長型経済の実現～」（令和6年6月21日閣議決定、以下、骨太方針2024）において、「経済・財政一体改革においてワイズスペンディングを徹底していくためには、政策立案段階からのEBPMの設計を行うことや、予算・データ・人材・ノウハウの不足などEBPM推進の阻害要因を克服し、EBPMに的確に取り組む動機付けをすることが重要」との問題意識の下、「EBPMの徹底強化に向けて、経済財政諮問会議において、骨太方針に盛り込まれた政策の中から、経済・財政にとって大きな影響をもたらす多年度にわたる重要政策や計画を選定した上で、関係府省庁が予算要求段階からエビデンス整備の方針を策定し、ロジックモデルやKPIの設定、データ収集、事後的な検証によるプロセス管理を進め、次年度の骨太方針策定前に進捗状況を報告する」こと、「経済財政諮問会議で選定した重要政策等の分析・評価に当たって、関係府省庁の調査研究機能を活用しつつ体制の整備を進める」こと、そして、「EBPMの取組成果や定量的に把握された政策効果について、翌年度以降の予算編成過程において反映する方策を検討する」ことなどが盛り込まれた。さらには、「政府全体のEBPMの実効性強化の観点から、データ連携・分析のための基盤整備やEBPM人材の育成・交流、研究機関・大学における政策効果の把握・分析手法等の知見の蓄積・活用を推進する」とともに、「行政事業レビューシートのシステムを予算編成過程において活用し、全ての予算事業におけるEBPMを推進する」ことも明記されている。

経済財政諮問会議は、この骨太方針2024を受け、「令和7年度予算の全体像」（令和6年7月29日経済財政諮問会議決定）で示した10の重要政策・計画を対象に「EBPMアクションプラン2024」（令和6年12月26日）をとりまとめた。このうち、科学技術分野では、重要政策・計画として「研究・イノベーション力の向上」がとりあげられている。これは、「研究・イノベーション力の向上」にかかる多様な施策・事業を1つのプログラムとしてみなした上で、「研究大学群の形成に向けた各種支援等により、戦略的な自律経営の下で、イノベーションを創出する研究環境の構築による研究の質的改善などが、中長期的な成果創出に向けて効果的・効率的に進められているか」「産学官連携を通じた成果展開力の強化や民間投資の促進が効果的に進められているか」といった観点から検証を行うものである。

3. 日米英比較からの示唆

評価制度を中心とするEBPM関連施策をめぐる米英の取組からは、NPM的な行政経営の考え方から組織学習を重視するEBPM的それへと展開してきた様子がうかがえる。

一方、日本におけるEBPMの取組は、経済・財政一体改革の一環として位置付けられていることや予算編成過程への反映が目指されていることもあり、組織学習に繋がりにくい制度となっているように思われる。いわば、「効率性」を重視するNPM的な思想の下でEBPMの形式的な導入が図られているとの解釈も可能である。西出（2020）は、政策評価制度が機能不全を起こしてしまうメカニズムとして、1) 高い評価判定の提示、2) 既存の政策情報への追従、3) 中庸化された情報の提示の3つをあげているが（p.70）、これは、問題解決装置として機能するはずだった過去の施策が現在の問題状況を引き起こす要因になっているという自己批判的な認識を行政官が持つ契機や動機が政策過程において不在であることを指摘したものでもあるといえる。これらの詳細については今後の検討課題としたい。

【参考文献】

足立幸男，杉谷和哉（2020）「新型コロナウイルス感染症（COVID-19）が公共政策学に突き付けているもの—専門性とリーダーシップを中心に」『公共政策研究』20号，pp.76-86.

菊池進（2018），「EBPM サイクルを活用した自治体経営と市民参加」『三鷹市自治体経営白書 2018』，pp.1-16，2018年7月.

< https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/074/attached/attach_74325_3.pdf > [2025/9/20 取得]

小池拓自，落美都里（2020）「第1章 我が国におけるEBPMの取組」『EBPM（証拠に基づく政策形成）の取組と課題 総合調査報告書』（国立国会図書館調査資料2019-3），pp.9-35，国立国会図書館，2020年3月.

小林庸平 (2024), 米国に学ぶ EBPM 未来志向で政策改善を支援, 日本経済新聞「経済教室」, 2024 年 3 月 21 日.

< <https://www.rieti.go.jp/jp/papers/contribution/kobayashi-yohei/01.html> > [2025/9/20 取得]

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 年 2 月.

杉谷和哉 (2024) 『日本の政策はなぜ機能しないのか? EBPM の導入と課題』, 光文社.

南島和久, 米国 GPRAMA にみる制度改革への視座 ―日本への示唆と業績マネジメント―, 評価クォータリー, 38, pp.45-60, 2016 年 7 月.

西出順郎(2020) 『政策はなぜ検証できないのか: 政策評価制度の研究』, 勁草書房.

未来工学研究所 (2025a) 『研究開発評価に関する実態調査・分析業務』 (文部科学省委託), 2025 年 3 月.

未来工学研究所 (2025b) 『科学技術イノベーション政策における「政策のための科学」推進事業を分析するためのエビデンスに関する調査』 (文部科学省委託), 2025 年 3 月.

Cabinet Office (1999), Modernising government (white paper), March 1999.

Dunn, W. (1993) Policy Reforms as Arguments. The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning, edited by Frank Fischer and John Forester, New York, USA: Duke University Press, pp. 254-290.

Fischer, F. (1980) Politics, Values, and Public Policy: The Problem of Methodology, Routledge.

Goldstein, H. A. (1984) Planning as Argumentation, Environment and Planning B11: 297-312.

Mason, R. O., and I. I. Mitroff (1981) Policy Analysis as Argument, Policy Studies Journal 9: 579-85.