

# 「EBPM」という手段の使い方

## ～文科省「研究大学強化促進事業」の事例をもとに～



一般社団法人構想日本 総括ディレクター（理事）

**伊藤 伸**  
ITO Shin

### プロフィール

1978年北海道生まれ。国会議員秘書を経て構想日本勤務。2009年10月から3年半、内閣府行政刷新会議事務局参事官（任期付の常勤国家公務員）。その後構想日本に帰任（総括ディレクター）。法政大学及び大学院非常勤講師兼務。外務省「ODAに関する有識者懇談会」座長などを歴任。

EBPM（Evidence-Based Policy Making）。日本語では「証拠に基づく政策立案」と訳されるこの言葉が、少しずつではあるが政府でも注目されつつある。

EBPMとは、「（1）政策目的を明確化させ、（2）その目的のため本当に効果が上がる行政手段は何かなど、「政策の基本的な枠組み」を証拠に基づいて明確にするための取組。」（平成30年3月6日内閣官房行政改革推進本部事務局資料より）とされる。

政策・事業の立案をする時に、その目的を明確化したうえで効果の測定に重要な関連を持つ情報やデータ（エビデンス）に基づいたものにしようというものだ。この際、政策・事業がその目的を達成するに至るまでの因果関係を論理的に説明できなければならず、プロセスが体系化された図は「ロジックモデル」と呼ばれる。ロジックモデルは一般的には、資源（インプット）、活動（アクティビティ）、直接の結果（アウトプット）、成果（アウトカム）（初期、中期、長期などいくつかの段階に分かれる）、最終的な影響（インパクト）によって構成される。つまり、ロジックモデルが明確にならない限り、EBPMの考え方が定着することにはなら

ない。

### 1 「エピソード・ベース」から「エビデンス・ベース」に基づく政策立案の試み

EBPMの言葉が初めて政府の資料に登場したのは、筆者の知る限り、平成28年10月に当時の山本幸三行政改革担当大臣が立ち上げた「EBPMのニーズに対応する経済統計の諸課題に関する研究会」ではないかと思う。山本大臣は、平成28年8月の就任直後から統計改革の必要性を主張しており、そのための手段としてEBPMの推進が必要だと主張されていた。

筆者は、外部性と公開性を用いて個々の事業の必要性や効率性などを議論し一定の結論を出す「事業仕分け」を考案した政策シンクタンク「構想日本」のスタッフとして、地方自治体の事業の評価を専門に行っている。また、2009年10月から2013年2月までは構想日本をいったん退職し、任期付きの国家公務員として、内閣府行政刷新会議事務局（主に行政改革を担当する部署）に所属していたが、それらの経験から感じるのは、これまで日本の行政事業は、エビデンス（証拠・根拠）に基づいて設計されることが少なかったということだ。

新たに政策や事業を立ち上げる際、客観的なデータに基づいたうえでの課題設定があってその解決策を導くための立案ということにはならず、政治家を含めた利害関係者の要求や勘・経験などの「エピソード・ベース」に起因したものが多く感じる。行政が行う政策や事業は、税金を使って行うからこそ、公益性は高い（より「みんな」のためになる）方が良い。エピソード・

ベースは、客観的なデータではなく一部の大きい声や感覚で政策が作られてしまい、その結果、みんなのための政策にならない、つまり公益性が低いものになってしまう恐れがある（このこと自体のエビデンスがあるわけではないが）。

## 2 エビデンスの欠如によって評価も疎かになる

また、立案時においてエビデンスが乏しければ、その事業を評価するにあたって同様に、エビデンスに基づいたものにならないことが多くなる。事業評価の際に重要な視点は「ファクト・チェック」である。当該事業の目的を達成するために事業実施期間中に何をしたのか（アウトプット）、どのような状態になれば事業の目的達成といえるのか（アウトカム）、そこに向けて現状はどの状態にあるのか（達成状況）など、客観的な情報を積み上げていく中で事業の課題がどこにあり、その解決策を探っていくことが、事業評価のあるべき姿といえる。しかし、国においても地方においても、評価をするにあたって必要な「ファクト」が把握されていないことが非常に多い。その状況では、税金を投入して行政が関与している効果がわからないだけでなく、そもそも何をもってこの事業はうまくいっているといえるのかという絵姿すらわからないことになってしまう。エビデンスに基づいた事業の立案ができていないこと、ロジックモデルが明確になっていないことが、以上の状態になってしまう背景にあるといえる。

一例を挙げよう。

蓮舫議員の「2位じゃダメなんですか？」で話題となった「スーパーコンピューター」（以下、スパコン）。2009年11月に政府が行った事業仕分けの際に議論された。

スパコンとは、気象や震災の影響などの予測に活用され、回転速度が速ければその予測結果を出すことも早くなる。日本は研究力や競争力の強化によって世界最速を目指し、多様な分野で社会に貢献する研究成果を上げることを目的とし、1秒間に1京=10ペタフロップスの計算性能を持つコンピューターの開発や、そのスパコンを最大限利活用するためのソフト開発を

行っていた。総事業費は約1,150億円の予定であった。

「仕分け人」側は、

「スピードだけを求めるのではなく大事なのは利用者（研究者）の使いやすさ。例えば、1台のスパコンに10ペタフロップスを搭載するよりも、1ペタフロップスのスパコンを10台作って実際に利用する全国の若手研究者のいる機関に置くなどの考え方もあるのではないか。10ペタフロップスのスパコンを開発すること自体が目的化していないか」

「アメリカが2012年までに10ペタフロップス以上の速さのスパコンを作ろうとしている中で、仮に一度日本のスパコンが世界最速になったとしてもいつまで世界一でいられるのか」

「『サイエンス』には費用対効果がなじまないことは理解するが、1,000億円以上もの税金が投入されることの成果が全く見えてこない点は、改善すべきではないか」

など、世界最速のスパコン開発のアウトカムや、1,150億円の国費を投入することのエビデンスを問うていた。このような議論の過程で、蓮舫議員から「世界一になる理由は何があるんでしょうか？ 2位じゃダメなんですか？」という言葉が出た（スピードが世界一になったところで利用者の使い勝手が悪ければ使われない、しかもすぐに抜かれるだろうという予測もある、なぜそれなのにスピードばかりにこだわるのか？ という趣旨だった）。

これらの問いに対する文科省の回答は、「最先端のスパコンがないと最先端の競争に勝てない」「世界一を取ることで国民に夢を与える」など、まさにエビデンスではなくエピソード・ベース（定性的、情緒的）ばかりでかみ合わなかった。スパコンという「道具」を使うことで、どのような研究成果を期待しているのか、スピードで世界一を取ると、具体的にどのような変化があるのかが伝えられていれば当時あれほど取り上げられることもなかったのだろうと思う。

## 3 行政事業レビューにおけるEBPMの試行的実践

政府がEBPMを具体的に取り入れたのが、平成29年度に内閣官房が行った「行政事業レビュー『秋のレ

ビュー』の時からだ。

行政事業レビューとは、「各府省自らがすべての事業を対象に、執行実態を明らかにした上でチェックの過程を公開しつつ外部の視点を活用しながら点検を行い、結果を予算に反映させる取組み」（内閣官房ホームページ）である。点検にあたって、各府省はすべての事業について「行政事業レビューシート」を作成し公表することが義務付けられている。行政事業レビューシートには、各府省庁が行う事業ごとに、「目的」「事業の内容」「予算額」「資金の支出先」「成果目標と実績」など約30項目が記載されている。

この一連のプロセスの中で、各府省は毎年春に、各事業について予算が前年度に最終的にどこに支出され、どのように使われたかなどの実態を把握し、事業の自己点検を行うこととなっており、そのうちいくつかの事業については「外部の視点」を活用して「公開の場」で議論を行っている。これを「公開プロセス」と呼んでいる（公開プロセスは、議論の模様をインターネットによるライブ中継している）。

さらに、毎年秋には、各府省が公表した行政事業レビューシートを基に、見直しの余地がある事業を対象として、総理大臣が議長の「行政改革推進会議」が主催の「秋のレビュー」と呼ばれる公開検証を実施している。この一連のプロセスを「行政事業レビュー」と呼んでいる。

この行政事業レビューにおいて、平成29年度からEBPMの考え方の議論への導入を試みたのである。具体的には、いくつかの事業について、ロジック・モデルを作り、かつ「公開プロセス」や「秋のレビュー」の対象事業の中のいくつかを「EBPMの試行的実践」と位置づけ、予算の削減などよりもロジック・モデルやエビデンスを用いて事業をより効果的なものに改善していくための議論を中心にした。行政事業レビューでも、これまでからアウトカムについての指摘が多く出ていたことから、行政事業レビューシートを活用してエビデンスを明確化していこうという考えに基づいたものといえる。

#### 4 行政事業レビューの根源は「事業仕分け」

ちなみに、この行政事業レビューの根源には、構想

日本が考案した「事業仕分け」の存在がある。

構想日本は2002年に事業仕分けを考案し、主に地方自治体を対象に実施してきた（2018年度末現在で118自治体、246回実施。現在でも毎年度15か所程度の自治体で行っている）。事業仕分けの意義が報道等で取り上げられるようになり、2008年には自民党の政務調査会のもとに設置された「無駄撲滅プロジェクトチーム」（PT）の班長の一人だった河野太郎衆議院議員から依頼があり、構想日本が協力して初めて国の事業仕分けを実施するに至った。

その後、当時の民主党政権が、政府として初めて事業仕分けを実施。その翌年から事業仕分けの考え方を各府省で内生化することを目的に行政事業レビューが誕生した。現在の自民党政権に交代した後の平成25年4月5日には、行政事業レビューを毎年度実施することを閣議決定している（筆者は、無駄撲滅PTの事業仕分けに協力した際の主担当であり、また、政府が行った事業仕分けや行政事業レビューが始まった際に、それを所管していた内閣府行政刷新会議事務局参事官としてとりまとめ業務を行うなど、このプロセスのすべてに直接的に関わってきた）。

行政事業レビューのように、行政事業について外部の視点で、かつ公開のもとで行う取組みは、おそらく世界で日本だけだろう。

#### 5 「研究大学強化促進事業」の議論から見えるEBPMの特徴

筆者は現在、内閣官房行政改革推進会議「歳出改革WG」の委員を務めており、先述の行政事業レビューの「公開プロセス」や「秋のレビュー」の議論に参加している。

平成30年春に文部科学省で行った公開プロセスのうち、EBPMの試行的実践の対象となった「研究大学強化促進事業」の議論を振り返りながら、EBPMの視点を活用することの特徴や意義、今後の可能性などについて考えてみる。

行政事業レビューシートを見ると「研究大学強化促進事業」の目的は、「我が国の大学等が、研究マネジメント人材（リサーチ・アドミニストレーターを含む）群の確保や集中的な研究環境改革等の研究力強化の取

組を実施するために必要な補助を行うことにより、世界水準の優れた研究活動を行う大学群を増強すること」。

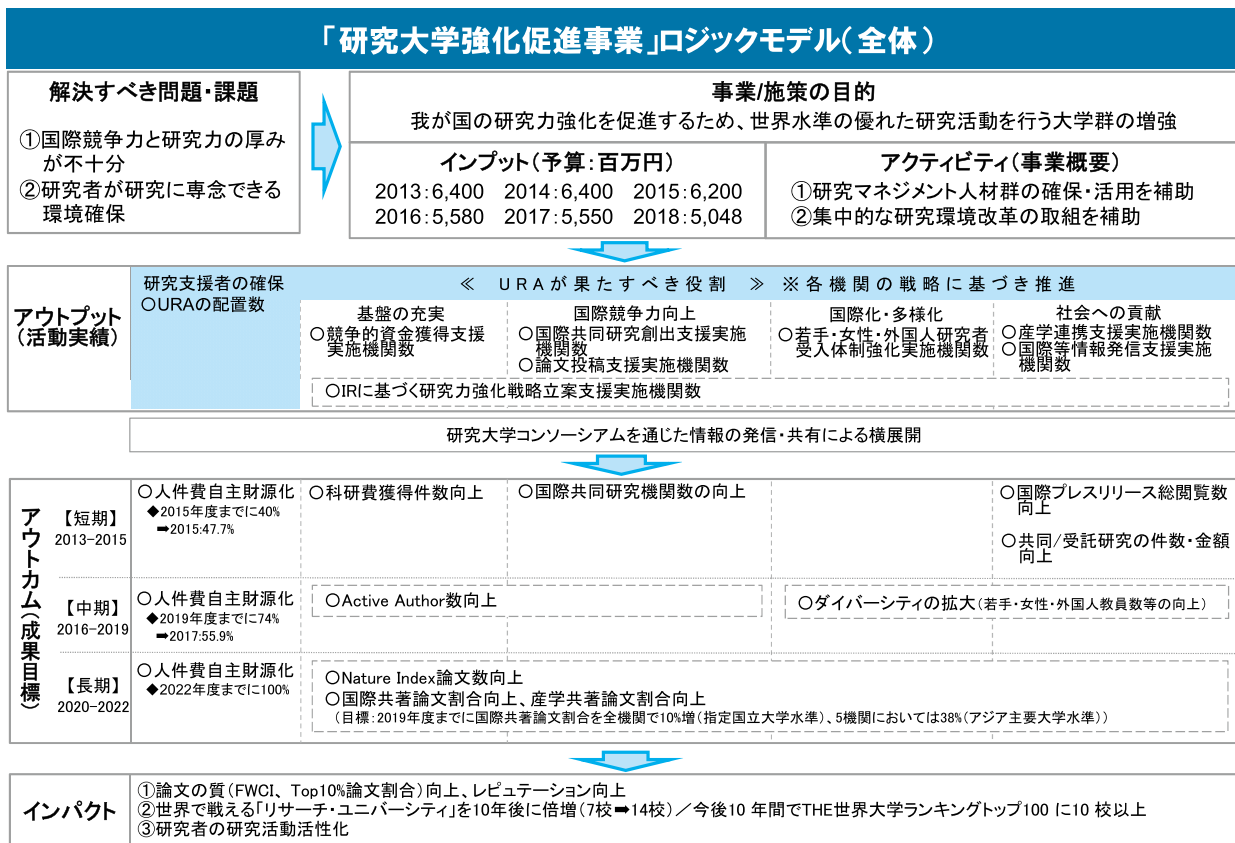
事業概要は、「大学等が自らの研究活動の強み・弱みや課題等の状況分析に基づき、策定した研究力強化方針及びその取組を支援する補助事業（定額補助）。今後、事業の進捗状況のフォローアップを通じて、各大学等の大学改革と研究環境改革の一体的な推進を加速するとともに、平成29年度は中間評価を実施し、取組の評価を通じて各大学等全体の研究力の更なる強化・発展を図る」とされている。

日本の研究力が相対的に見て低下しているという問題意識を文科省が持っており、その要因の一つが、研

究者を支える人材が諸外国に比べて少ないことだと考えていたため、文科省としては「URA」(University Research Administrator)をはじめとする研究マネジメント人材の確保が必要だと考えてきた(リサーチアドミニストレーターの役割は、研究に係る行政手続きだけでなく研究に関する調査や企画支援まで行うことを想定している)。

そのため、平成29年度では22の大学(大学共同利用機関法人含む)に計約56億円を補助金として交付している。

図の「『研究大学強化促進事業』ロジックモデル」をご覧ください。



出所：文部科学省研究振興局

「インパクト」(最終的な影響)は、①論文の質やレピュテーションの向上、②世界で戦える「リサーチ・ユニバーシティ」を10年後に倍増(7校→14校)、今後10年間でTHE世界大学ランキングトップ100に

10校以上、③研究者の研究活動活性化、を掲げている。もちろんこれらは、この事業だけで達成できるものではなく、他の事業と併せて実現するものである。

このインパクトを実現するために、この事業とし



てはどこまでを目指すのかがアウトカムになる。主要なアウトカム指標を①「人件費の自主財源化」、② Nature Index（主要科学ジャーナル82誌に掲載された論文の著者所属情報を収録するデータベース）論文数や、国際共著論文率としている。

①については、URAの重要性が各大学の中で高まり定着することが研究力の向上になるという建付けになっていることを設定の理由としている。②は、この事業が採択されている22機関の、事業開始前と後での論文数や率の比較、「NISTEP2G」[科学技術・学術政策研究所(NISTEP)による日本国内の論文数シェアを用いた分類。論文数シェアが1%以上の大学のうちシェアが特に大きい上位4大学を除いたグループに分類される13機関(本事業採択10機関、非採択3機関)が該当する]の中の採択機関と非採択機関による比較を行うことで本事業の有効性が見えるとしている。

## 6 主な論点は、アウトカム指標の適切性、本事業の優位性の確認方法

議論では、アウトカム指標が適切になっているか、ロジックモデルが論理的に構築されているかどうかなどについて多く出された。

例えば、URAが大学の研究力強化という目的達成のために有効であるという仮説の検証が明確かどうか。URAの質についてはロジックモデルで加味されていない。アウトカム指標がURAの人件費の自主財源化になっていると、仮にURAの質が悪かったとしてもURAの人件費が自主財源で賄われていることだけをもって成果が出ているとなってしまう。以上を考えると、人件費の自主財源化はアウトカムよりもアウトプットにあたるのではないか。また、URAの質の担保に向けた取組みについてもロジックモデルに記載し検証した方が良いのではないか、などの議論だ。

文科省としては、各大学がURAの有効性を認識して独自に雇用できる環境を作るというこの事業の建付けにおいてはこの指標は必要ではないか、また質の確保については、他の事業で行っているのも、その事業とのつながりについてもより明確にしていく旨の発言があったが、現在のアウトカム指標であると、やはりURAの「量」だけの視点になってしまい、「質」の視点

についても指標は必要であろう。この際、質の確保は別の事業で目指しているため、他の事業も含めたアウトカム指標を設定することになる。

また、論文数などによる本事業採択機関と非採択機関での比較について、NISTEPのグループ2に分類される母集団が限定的(本事業採択10機関、非採択3機関)なので、統計的な厳密性の観点ではこれのみでの比較は難しいという指摘もあった。この点は、EBPMの捉え方にも関わる重要なポイントであろう。厳密な統計に基づこうとすれば、変数を加味した分析なども必要になるが、EBPMにそこまで求めようとすると、事業の立案、もしくはアウトカムを捉えることに膨大な業務量を費やさなければならなくなる。まずはロジックモデルを構築し、その中で政策の有効性を検証することがこの取組みの意義であると感じているので、EBPMに厳密性を求めるものではないと私は考える。

なお、本事業は5年が経過した段階で中間評価を行い、さらに今回EBPMを実践した。その中で、本事業の中で成果が出ているものと出ていないものが明らかになってきたため、今後は各大学でも同様の分析を行ってもらったうえで、成果の高い取組みに重点的に予算を配分するような仕組みに変更していくことも考えていると、文科省側からの発言もあった。

以上のやり取りを踏まえて、「外部有識者」による判定は「一部改善」。改善内容としては、

①事業の有効性をさらに検証するにあたって、研究の対象選定の段階から検証段階を想定して事業設計を試みる工夫が必要。

②URAの自主財源化は、アウトカム指標ではなくてアウトプット指標にし、定性評価も含めたURAの効果を検証する適切な指標、仕組みの構築をさらに検討していく。

③統計的な厳密性を求める研究ではないので、URAの活動実績を評価する際、定性情報についても補完する形で検討していくことが必要。

④今回実施されたEBPMのスキームやノウハウを文科省の他の事業や各大学にも横展開できる工夫を検討することが必要。

⑤このレビューのプロセスを通じて一定の成果が出ている。同時にさらなる課題も見えてきたので、今回

の議論を踏まえて、本事業の再構築を進めていく必要がある。

の5点がとりまとめられた。

## 7 「ロジックモデル」によって共感性のある議論を目指す

私は内閣官房行政改革推進会議「歳出改革WG」の一員として行政事業レビューに関わり始めてからの5年間、常に文科省を担当しており、さらに遡ると政府が事業仕分けを行っていた2009年～2012年の4年間も、文科省の議論の際にコーディネーターとして参加することが多かった。文科省と長くお付き合いをしている実感として、これまでは、先述のスパコンの議論にも見られるように、取組みの好事例を用いたり情緒的な言葉で事業の成果を強調することが多く、客観性やエビデンスによる説明や資料はほとんどなかった。それによって、外部の人間と担当者の議論がかみ合わない場面も多くみられた。しかし、この数年は客観性のある資料が増え議論もかみ合うようになったと感じている。

主観的・情緒的な意見の言い合いは、課題の深彫りまで至ることはあまりなく、出口の見えない水掛け論になってしまうことが多い。一方、エビデンス・ベースによる議論は、事実の積み重ねに基づいた質問になるので、お互いの主張をおつけるだけでなく、双方に「気づき」を与えながら進めることが可能になる。「議論がかみ合う」状態とはこのようなことだろう。そして「気づき」は、相手の言うことへの共感性がなければ感じるができない。行政事業レビューにおいて事業担当課が共感性を持って議論に参加できれば、行政事業レビューが始まった当初から根強く残っていた事業担当課の「やらされ感」が大きく変わることもつながる。

これまでの文科省の政策遂行の背景には、教育や研究の分野において、アウトカム指標の設定はなじまないという考えが一定程度あったものと感じている。

もちろん、すべての事業に明確なアウトカム指標が設定できるわけではないと認識しているが、「アウトカム指標が設定できない事業もある」という考えが「す

べての事業に指標を設定しなくても良い」に飛躍してしまっているのではないかとこれまで感じてきた。先にも述べたようにアウトカム指標が設定されていなければ、その事業が何をもって成功なのか失敗なのかのモノサシがないことになる。だからこそ何らかの指標を探し出すことが必要となるのだが、何よりも重要なことは、それを考えるプロセスにある。成果は何か考えるプロセスを経ることで事業の意義や課題が見えてくるであろう。そして、そのためのツールがロジックモデルであるといえる。

## 8 EBPM という手段が最大限に効果を発揮できるタイミングとは

EBPM はより効果の高い政策を作るための手段である。したがって、この手段がいかなる場面においても効果を最大限に発揮するものではない。

EBPM は、基本的には新たな政策・事業を立案する時の考え方、つまり、将来設計を描く際に使うものだ。行政事業レビュー、事業評価のタイミングでEBPMを導入しようとする、立案当時のロジックモデルやアウトカム指標がなければ評価のための指標も同様に示すことができなくなるし、指標を設定したとしても、後付けなので「証拠に基づいた政策立案」とは言えなくなる。

以上のことから、EBPM がより効果を発揮するのは、新規の政策・事業を立ち上げる時や、事業が大きく変更される時などであろう。留意しなければいけないことは、手段が目的化しないこと、つまり、EBPM の実践をすることのみが目的になってしまうことだ。

日本における EBPM の実践はまだ緒に就いたばかり。今後事例を増やしていくことによってブラッシュアップされ、国民にとってより効果の高い政策が生み出され、同時に検証されるようになることを期待している。