

## ほらいずん

# 米国における根拠に基づく政策 (EBPM) 推進に 果たす非営利組織の役割とソーシャルインパクト —米国連邦・地方政府へのデータ利活用の能力開発・ 支援活動を行う米国非営利組織 Results for America—

科学技術予測センター 主任研究官 白川 展之

## 【概要】

根拠に基づく政策 (EBPM) の先進地である米国では、従来からのプログラム評価や業績測定に加え、「業績スタット (Performance-Stat)」、「データ駆動型業績レビュー (Data-Driven-Performance-Review)」などと呼ばれるデータ駆動型の新たな行政改革の動きがある。この結果、政策過程における意思決定の中でデータを積極的に活用して日常の意思決定を改善していく政策推進 (Evidence-Informed-Policy) が進もうとしている。本稿では、こうした EBPM の推進を支える米国の人材ネットワークの意義についてレポートする。

キーワード：EBPM (根拠に基づく政策)、Evidence-Informed-Policy、コレクティブ・インパクト (社会変化の共創)、ソーシャルインパクトボンド (SIB)、超党派

## 1. はじめに：米国における根拠に基づく政策 (EBPM) の進化

日本国内では、根拠に基づく政策立案 (EBPM: Evidence-Based-Policy-Making) (以下、EBPM という) 推進の機運が高まり、プログラム評価やロジックモデルの重要性などが認識されている<sup>1)</sup>。

一方、EBPM の先進地である米国では、既存の取り組みに加え、日常の政策過程でデータを活用して意思決定・政策推進を図る「業績スタット (Performance-Stat)」、「データ駆動型業績レビュー (Data-Driven-Performance-Review)」などと呼ばれるデータ駆動型の新たな動きがある<sup>2, 3)</sup>。米国の EBPM は、政策過程における意思決定の中でデータを積極的に活用して日常の意思決定を改善していく政策推進 (Evidence-Informed-Policy) を行おうとする方向へ進化している。

米国政府における業績測定・データの利活用に関し包括的にまとめたレポートはいくつかある。まず、政策評価の基本的な枠組みである 1993 年成立の政府業績成果法 (Government Performance and Results Act: GPRA) から 2011 年成立の政府業績成果現代化法 (Government Performance and

Results Modernization Act: GPRAMA) の運用状況<sup>4)</sup>と課題等を明らかにする会計検査院の調査報告書 (新日本有限責任監査法人、2015)<sup>5)</sup>、また、1960 年代に遡る歴史的経緯からオバマ政権における EBPM による事業の進捗、2017 年 9 月に超党派で設立された Commission on Evidence-based Policymaking (CEP) の最終レポートまでなどがまとめられている<sup>6)</sup>。科学技術・イノベーション政策に関しては、「科学イノベーション政策のための科学 (SciSIP)」事業に関する科学技術振興機構研究開発戦略センターのレポート<sup>7)</sup>もある。

本稿は、個別制度<sup>5)</sup>や実験経済学 (ナッジ (nudge)) を活用したプログラム評価<sup>6)</sup>などの紹介をするものではない。

米国では、政権が変わる中でも、EBPM や評価制度が発展してきた。超党派の政治、行政、大学、非営利組織・シンクタンクの専門家のネットワーク中で知見が継承されてきたことが、政府における評価制度の発展の基礎になっている。

本稿では、米国における EBPM 及び政策立案におけるデータ有効活用と根拠に基づく政策推進に果たす非営利組織やシンクタンクの役割に注目する。具体的な事例として、米国連邦、州・地方自治政府へ

のデータ利活用に関する能力開発・支援活動を行い、結果志向への予算・箇所付けへのシフトを目指して活動している米国非営利組織 Results for America (RFA) の事業・事例を紹介する。

## 2. 米国政府・公的事業におけるソーシャルインパクト追求の動き

米国における成果連動型報酬支払（ソーシャルインパクトボンド型）事業の連邦レベルでの法制化

2018年2月に、超党派の議員の賛成により“Social Impact Partnerships to Pay for Results Act (SIPRA)”が成立し、財務省に約1億ドルの成果連動支払型（PFS）基金が創設することとされた。民間事業者のノウハウや資金を活用し、成功を条件にプレミアムを上乗せして報酬を支払うプログラムの実施スキームを意味する Pay for Success (PFS) を予算化したものである。子供や妊婦の健康、ホームレス対策、再犯防止、若年失業問題対策等の社会課題解決を目的とする連邦・州・地方政府の事業に活用される。関係者の間では、ソーシャルインパクトボンド（SIB）型事業<sup>注1</sup>の連邦レベルでの法制化は、米国政府・公的事業における、エビデンス活用とソーシャルインパクト追求の動きのマイルストーン（達成点）と認識<sup>注2</sup>されていた。

### 政策推進のための多様なステークホルダー

ソーシャルインパクトボンド（SIB）型事業の連邦レベルでの法制化を受け、2018年6月21日に、法案成立記念シンポジウム「Pay for Success: Making the New \$100 Million Fund Work to Improve Lives」が米国上院議員会館（Dirksen Senate Office Building）で開催された。同シンポジウムは、米国連邦、州・地方自治政府へのデータ利活用の能力開発・支援活動を行う米国非営利組織 Results for America (RFA) が主催し、ゲスト講演やパネルディスカッションが行われた。登壇者の構成は、非営利団体、大学、超党派の上院下院の国会議員、非営利組織、元政権スタッフ、地方政府・その下の執行機関の

写真1 シンポジウムの様子



2018年6月21日  
会場：上院議員会館（Dirksen Senate Office Building）

代表者などの多彩な顔ぶれで、法案成立に関与したステークホルダーが一堂に会していた。

## 3. Results for America の概要

Results for America (RFA：以下 RFA という) は、オバマ政権の政権移行チームのスタッフを務め、政権発足後はソーシャルイノベーション担当のシニアアドバイザーとして非営利団体を支援するため<sup>注3</sup>の連邦政府の助成プログラム『ソーシャル・イノベーション・ファンド (Social Innovation Fund)』の組成に関与した Michele Jolin 女史と、オバマ政権で大統領夫人付スタッフを務めた David Medina 氏の2人の共同創業者により2012年に設立された米国の非営利組織である。

主な事業は、データの有効活用と結果志向への予算・箇所付けへのシフト（What-Works）を目指し

注1 ソーシャルインパクトボンドという場合、一般に債券の発行を伴うが、英語では形容詞的に用いられる場合もある。ここでは、債券発行を直接的に伴わない場合も想定されることから、「ボンド型」という訳表現を用いる。

注2 その後の事業進捗や募集にかかる必要書類等の様式については、米国財務省ホームページを参照のこと。  
<https://home.treasury.gov/services/social-impact-partnerships/sippra-pay-for-results>

注3 オバマ大統領の選挙キャンペーンやその後政権に参画した起業家等は「オバマチルドレン」と呼ばれる。こうしたいわゆるオバマチルドレンによる社会的起業の組織で日本で知られている団体には、情報技術で地方自治体の行政システム刷新と社会課題の解決を図ることを目指した Code for America などが知られる。

た、連邦政府機関、州政府、基礎自治体レベルそれぞれの政府機関への支援事業、関連機関・有識者とのネットワーキング形成、アドボカシーとその他非営利団体等への人材育成・支援施策の大きく3類型である。

RFA の特徴は、特定の政策課題のアドボカシーを行う非営利組織が多い中で、EBPM やデータ利活用のための事業を連邦、州、基礎自治体それぞれに向け多層的に事業を展開していることである。

### (1) 政府機関向けの事業

政府機関対象の事業では、オープンデータやエビデンス利用及びデータ利活用の基準 (Standard of Excellence) を設け、実践のためのツールキットとして、自身のホームページに公開し、更に案件別に実務的協力を行っている。このほか、基礎自治体向けには What Works Cities と呼ばれるプログラムを実施し、EBPM の実施のためのツールキット<sup>注4</sup>を、教育や保健といった分野別のプログラムレベルの事業別に作成しているほか、専門家や有識者 (フェロー) の派遣等のプログラムを16市に対して行った実績もある<sup>注5</sup>。これら活動の詳細は、関連団体のものも含めホームページに整理・公開されている<sup>注6</sup>。

また、調査研究事業として、連邦政府機関、州政府のレベルで策定したエビデンス及びデータ利活用の基準をもとに、進捗状況について比較・格付評価した年次レポートを発表している<sup>8)</sup>。例えば、連邦政府機関の場合は、事業に参加している米国国際開発庁 (USAID) など9機関について、プログラム費用の1%を評価のために予算を使用しているかなどといった基準で実施体制について格付している (図表1)。

### (2) EBPM 普及のためのネットワーキング及びアドボカシー: Moneyball for Government

RFA では、Moneyball for Government<sup>注7</sup>というキャッチフレーズのもと、ネットワークを構築して、EBPM と政策過程におけるデータに基づく日常的な意思決定・判断 (Evidence-Informed-Policy)

推進のための運動を盛り上げるアドボカシー活動を国内外に向けて行っている。

国内向けには、Moneyball for Government と呼ぶプロジェクトで、限られた納税者からの税金を効率的かつ効果的に活用されるようにするため、連邦、州、基礎自治体レベルの政府がエビデンスやデータの使用を積極化させ EBPM と結果志向の予算付けヘシフトさせる活動をしている。

Michael Bloomberg 元ニューヨーク市長や、ブッシュ政権で行政管理予算局 (OMB: Office of Management and Budget) 長官を務めた Jim Nussle 氏とオバマ政権で OMB 長官を務めた Peter Orszag 氏らが発起人となり、米国国内の上・下院の議員、閣僚級の行政機関の長や首長経験者、大学、非営利組織や社会起業家をネットワークする活動<sup>注8</sup>を行っている。

また、EBPM と政策過程におけるデータに基づく日常的な意思決定・判断を普及する世界ネットワークである「Results for All」と呼ぶプロジェクトにより、世界各国に対する普及啓発活動を行っている。

こうした超党派ネットワークの特徴は、党派の異なる米国連邦政府の歴代の行政管理予算 (OMB) 局長官経験者がネットワークの中核を占めていることであ

図表1 連邦政府機関の EBPM 推進の格付レポート

CRITERIA	ACF	ACF	ACF	CMS	HHS	IHS	USAID	USAID	USAID	USAID
TOTAL SCORE Out of a possible 100	80	70	76	87	80	84	83	76	83	83
Number of agencies that have implemented EBPM	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Number of agencies that have implemented data-driven decision making	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Number of agencies that have implemented evidence-based policy	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Number of agencies that have implemented data-driven budgeting	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Number of agencies that have implemented evidence-based program evaluation	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Number of agencies that have implemented data-driven performance management	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Number of agencies that have implemented evidence-based procurement	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Number of agencies that have implemented data-driven human resources management	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Number of agencies that have implemented evidence-based information technology management	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Number of agencies that have implemented data-driven customer service	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7

出典: <https://2018.results4america.org/>

注4 <https://results4america.org/works-toolkit-about/>

注5 <https://results4america.org/our-work/local-government-fellows/>

注6 <http://results4america.org/tool/partner-material/>

注7 データ分析により貧乏球団のアスレチックスを強豪チームにまで育てた実在の球団代表であるビリー・ビーンのもの2011年に映画化されたデータ利活用の象徴的な成功事例 (“Money Ball” (邦題「マネーボール 奇跡のチームをつくった男」)) にちなみ、データ利活用を政府セクターにも普及させようとする運動である。

注8 当該ネットワーク構成員を All-stars と呼んでいる。

[http://moneyballforgov.com/wp-content/uploads/2018/11/MB.FactSheet\\_November-2018.pdf](http://moneyballforgov.com/wp-content/uploads/2018/11/MB.FactSheet_November-2018.pdf)

図表 2 エビデンス利活用のためのネットワーク：  
Moneyball for Government



る。このことは、Jim Nussle 氏と Peter Orszag 氏の 2 人の OMB 長官経験者が共編著でプロジェクト名と同じ名称の書籍 Moneyball for Government<sup>9)</sup>を上梓し版を重ねていることに端的に象徴される(図表 2 右)。

### (3) 人材プール・教育プログラム

RFA では、EBPM やデータ利活用のリテラシー向上のための事業も行っている。例えば、What Works Nonprofit Fellows と呼ばれるプログラムでは、非営利組織の経営者・リーダー層に向けたリテラシー向上のためのプログラムを展開している。このほか、Evidence in Education Lab では、教育現場の教員向けのデータに基づく意思決定のリテラシーを高める取組を行っている。このほか、同団体のシニアフェローとして助言等が可能な有識者をプールしている。

## 4. 議論：コレクティブインパクトによる社会変化の共創

米国における EBPM やデータ利活用の推進は、ここで紹介した非営利組織の RFA だけで得られたものではない。立法府や行政や大学など異なるセクターの様々な人々の共通の政策課題への取組が結実したもので、RFA 以外の多くの組織が関与した。

社会課題解決に向け個々の組織がそれぞれ努力することのみではなく、異なるセクターのプレーヤーが主体的に関与し、特定の社会課題の解決に向けて取組が進むこと<sup>注9)</sup>を、社会イノベーション論では、「コレクティブ・インパクト<sup>10)</sup>(社会変化の共創<sup>注10)</sup>」と呼

ぶ<sup>11)</sup>。この社会変化の共創には、次の 5 要件が求められるとされる<sup>10)</sup>。

- (1) その課題に取り組むために関わりうるあらゆるプレーヤーが参画していること、
- (2) 成果の測定手法をプレーヤー間で共有していること、
- (3) それぞれの活動が互いに補強し合うようになっていること、
- (4) プレーヤー同士が日常的にコミュニケーションしていること、
- (5) これら全てに目を配る専任のスタッフがいる組織があること、

今回のソーシャルインパクトボンド (SIB) 型事業の連邦法制化の事例に照らしてみると、(1) ~ (5) の条件が満たされている。

まず、立場の異なる組織 (上院下院の立法府、連邦政府、州政府、基礎自治体、非営利組織、シンクタンク、大学など) が、ネットワークに参画 (1) して、互いに実践の事例を共有することで、相互に補強する関係 (3) になっている。また、RFA によって EBPM やデータ利活用の達成状況や成果については、基準が設定され連邦政府、各州別のレポートで評価可能 (2) になっている。さらに、専門人材の間でも個人的な知己関係があり日常的にコンタクト可能な状況になっている (4)。こうした中で、RFA のような中間組織・媒介を行う非営利組織やシンクタンクが活動している (5)。

このように、コレクティブ・インパクトの実践例になっている。

## 5. おわりに

米国における EBPM 政策推進に関係する歴史やエコシステムの全貌を一度に説明することは容易ではない。ただ、本稿では、EBPM や行政管理・経営のコミュニティのネットワークを、RFA の事例を通じて紹介した。RFA のパートナーのシンクタンクや研究機関や有識者をみると、超党派の行政管理・評価に関するネットワークが形成されていることがわかる。

とりわけ、今回特筆すべき点は、2 点ある。

一つは、米国における行政管理・経営の人材ネッ

注9 原著者らの定義は、「異なるセクターから集まった重要なプレーヤーたちのグループが、特定の社会課題の解決のため、共通のアジェンダに対して行うコミットメント」である<sup>10)</sup>。

注10 コレクティブ・インパクトの訳出については、参考文献 11)による。

トワークが連綿と受け継がれ知見が継承されていることである。副代表 Zachary Colie 氏によると、米国における成果志向の政策推進に関しては、政府業績成果法 (Government Performance and Results Act: GPRA) による業績測定、ブッシュ政権における 2004 年度予算編成から導入された施策予算の格付評価を行う PART (Program Assessment Rating Tool)、更にオバマ政権でソーシャルイノベーションや EBPM を推進する公的事業・補助施策などに関与した人材は、相互に緊密な人的ネットワークがあるとのことであった。

もう一つは、成果志向の行政の実現に向けて、エビデンスの範囲を、科学的に頑健とされる統計的な有意性があるプログラム評価 (ランダム化比較試験の結果など) に限定することなく、よりよい意思決定をする上で必要となるデータ全般を活用するための方策と幅広に捉えていることである。すなわち、データに基づく意思決定に関しても、成果志向の予算を実現する上で一体のもののみならず、いわばエビデンスのエコシステムを実務との折り合いで創ろうとしている。RFA が主要な活動成果だと主張している「全生徒成功法 (Every Student Succeeds Act : ESSA)」では、法が規定する 4 つのレベルのエビデンスがある。このうち、統計的に有意なもの (1~3 レベル) と、評価中 (Under Evaluation) (レベル 4) に分けられる。同法のエビデンスの定義を解説する RFA のレポート<sup>12)</sup>では、統計学的に有意なエビデンスのみならずエビデンスを作り育てる継続的な活動までの双方が重要であることが強調されている (図表 3)。

他方、日本の EBPM の推進は、度重なる人事異動などによって、知見の継承も道半ばで、具体の政策議論では、因果に基づく頑健なデータよりも直感的で規範的な政策議論が中心であることは否めない。また、エビデンスに関しても、研究者が統計的な頑健性を求

める議論が目立ち、政策現場でのデータの入手可能性などを踏まえた現実的な議論にまで至っているとは言い難い。

ただ、科学技術・イノベーションに関しても、例えば、研究・イノベーション学会において、「科学技術イノベーション政策の社会的インパクト評価研究懇談会」が 2019 年 3 月に設立され、記念シンポジウムが開催されるなど新たな動きも出ている。このため、日本の科学技術・イノベーション政策に関連する EBPM やデータ活用等に向け、今後の進展が期待される。

## 謝辞

文部科学省科学技術・学術政策局 企画評価課 新興・融合領域研究開発調査戦略室 室長補佐 宮地 俊一氏には、本稿を最終的に仕上げる上で有益なコメントをいただいた。また、何より極めて丁寧に取材に対応いただいた、RFA の州政府担当のマネージャー Josh Inaba 氏<sup>8)</sup> と広報・渉外担当の副代表 Zachary Colie 氏に御礼申し上げる。

写真 2 科学技術イノベーション政策の社会的インパクト評価研究懇談会



2019 年 3 月 13 日 於 科学技術・学術政策研究所

写真 3 取材風景



コワーキングスペース We-Work\_デュボンサークルにて撮影 (左) Inaba 氏、(中) 著者、(右) Colie 氏

図表 3 「全生徒成功法 (Every Student Succeeds Act: ESSA)」で規定されるエビデンスの定義

統計的に有意な効果が認められるもの (レベル 1 から 3)	
1 強 (Strong)	実験デザインに基づく研究成果 (例: ランダム化比較試験)
2 中 (Moderate)	準実験による研究成果 (例: スコアマッチング)
3 有望 (Promising)	セレクションバイアスを統計的にコントロールした関連研究
エビデンス構築にフォーカスするもの (上記 1~3 の基準に非該当)	
4 評価中 (Under Evaluation)	・アウトカムを達成する可能性が高いという論理的根拠となる質の高い研究または肯定的な評価。 ・これら影響を調べるための継続的に努力する活動までを含む。

出典: 参考文献 12) より科学技術予測センター作成

- 1) 大山 伊知郎 (2017) EBPM (Evidence-based Policymaking) の推進 (特集 IT 戦略に基づくデジタル・ガバメントの実現), 行政 & 情報システム 53 (5), 16-21, 2017-10
- 2) ケトル, D (2011) 『政府はなぜ動けないのか - アメリカの失敗と次世代型政府の構想 - 』 勁草書房
- 3) 玉村雅敏, 宮本祐輔, 長瀬光市 (2016) 「毎月の PDCA で持続的な皆瀬の実施するシステム構築 - 氷見市の地方創生を実現する HimiStat の挑戦 - 」 『地方行政』 第 10612 号, 10-12
- 4) 南島和久 (2016) 米国の 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 -, 『評価クォーターリー』 (38) 45-60
- 5) 新日本有限責任監査法人, (2015) 平成 26 年度会計検査院委託業務報告書「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 27 年 2 月
- 6) 津田 広和, 岡崎 康平 (2018), 米国における Evidence-based Policymaking (EBPM) の動向, 経済産業研究所 2018 年 11 月 RIETI Policy Discussion Paper Series 18-P-016  
<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/pdp/18p016.pdf>
- 7) 国立研究開発法人科学技術振興機構 研究開発戦略センター米国 「科学イノベーション政策のための科学」の動向と分析 (2019 年アップデート版) CRDS-FY2018-RR-05  
<https://www.jst.go.jp/crds/pdf/2018/RR/CRDS-FY2018-RR-05.pdf>
- 8) Result for America, (2018), 2018 Invest in What Works State Standard of Excellence,  
[https://2018state.results4america.org/2018\\_Invest\\_In\\_What\\_Works\\_State\\_Standard\\_of\\_Excellence.pdf](https://2018state.results4america.org/2018_Invest_In_What_Works_State_Standard_of_Excellence.pdf)
- 9) Jim Nussle and Peter Orszag (eds.) (2016), Moneyball for Government Second edition, Disruption Books, Middle Town, DE.
- 10) John Kania and Mark Kramer, (2011) “Collective Impact,” Stanford Social Innovation Review, Winter, p.36 in pp.36-41.
- 11) 井上 英之 (2019) 企業と社会の利益は一致する コレクティブ・インパクト実践論 (特集 CSV 実現に欠かせない コレクティブ・インパクト), Harvard business review = Diamond ハーバード・ビジネス・レビュー 44 (2), 14-28.
- 12) Chiefs for Change, Result for America, (2018) Evidence-Building Opportunities Under ESSA: How States Can and Should Generate Evidence to Drive Better Outcomes for Students  
[https://results4america.org/wp-content/uploads/2018/05/Evidence-Building-Opportunities-Under-ESSA\\_May-2018-Final.pdf](https://results4america.org/wp-content/uploads/2018/05/Evidence-Building-Opportunities-Under-ESSA_May-2018-Final.pdf)