

○大熊和彦（政策科学研）、平澤 冷（政策研究大学院大）

1. はじめに

我が国でも評価制度全般の拡充や見直しが進んできた。研究開発に関連した評価では、評価の負荷が増大し、そのパフォーマンスの要求水準も高度化しつつある。また、プロジェクトや機関の評価から、プログラム、制度、政策の評価のような、より複合的な対象に検討の視点が移行してきた。こうした状況に対処するため、行政の評価能力の向上と共に、内部評価と外部評価の特性を踏まえつつ、外部民間機関の評価機能の高度化と適切な活用を図ることが必要になっている。

この報告は、海外主要国における評価機能のアウトソーシングの事例を調査分析して得た知見を紹介し、民間機能活用の見地から、今後の我が国全体の評価体制と評価機能の強化に関する問題提起を行うものである。

2. 外部民間評価機関の活用実態について

評価対象のカテゴリーにより評価の目的・アプローチ・要件は大きく異なるが、次の4つのうち、主にははじめの3つについて調査分析を行った。

- ① プログラムの基で実施されるプロジェクトの評価
- ② プログラムに基づかない、独立して実施されるプロジェクトの評価
- ③ プログラム自体の評価
- ④ その他（機関／制度／政策）の評価

（1）外部評価機能の適正な活用

科学技術や研究開発に関わる対象の評価では、行政機関内部に整備されていないか、あるいは不十分な機能がいくつもあり、それを補完するために、以下のように外部機能が活用されている。

① 評価パネル

科学技術の質的側面の評価は、専門的科学技術者の知的能力に依存せざるを得ない。そのため評価パネルを置き、外部の科学技術者を評価パネリスト（シーズ側パネリスト）として委嘱することが、一般的に行われている。

社会経済的価値の側面を評価する必要がある場合も同様であり、行政機関外部の専門家を経験者として委嘱することが一般的に行われている。しかし、この場合、適切な対象者を見出すことは格段に困難である。また、行政ニーズとの関連性を評価する場合には、行政内部の政策担当者の方が適切であるとして、評価パネリストに政策担当者が加わることもある。

評価パネルは通常、個人レベルの関与であるが、情報の収集分析に関してはコンサルタントなどが調査分析機関を通して組織的に対応することがある。

② 評価システムの設計

行政内部に評価業務に精通しているエキスパートがいない場合、評価の枠組み

自体を設定するために、外部有識者からなる検討委員会を設け、その機能を導入することも良く行われている。また場合によっては、この面での専門性を有する外部機関に評価システムの設計を委嘱し、助言を受けることもある。

③ 評価業務の運営支援

評価業務は通常膨大な庶務的実務を伴う。たとえば、応募提案の整理、パネリストの探索、書面審査の手配や審査委員会の設定、評点やコメントの整理、応募者へのフィードバック、契約業務の支援等がある。これらの実務は期間的にも業務が偏在し、行政内部の担当者が処理するには組織編成面から非効率な面もある。また、マネジメント上の専門性が要求される局面も多く、その専門性が量的ないし質的に不十分な場合には、外部機能を活用することもある。

④ 専門的な調査分析

プログラムに基づくプロジェクトの選定の場合を除き、他のケースではその目的自体の妥当性を評価することを伴う困難さがある。プログラムに基づかない独立したプロジェクトを選定する場合であっても、政策目的自体の妥当性の評価と、プロジェクトの政策目的に対する適合性の両面の評価が必要になる。政策目的自体の妥当性の評価は、通常、より広範な調査分析に基づく知見が必要である。より複雑なプログラムや制度、あるいは政策等の新たな展開の是非に関する評価（アセスメント）では、さらに広範な調査分析を必要とする。このような場合、その必要とする質的量的状況に応じ、外部調査機関やコンサルタント、あるいは行政組織に付属させた専門的な調査分析機関等の機能を活用する必要がある。

重要なことは、評価の中立性や公正性、信頼性を保証し、また評価過程で集まるアイデア等に関する守秘義務を守り、資金配分の責任所在を明確にすることである。これは行政内部によってのみ良く担われる。したがって、外部から提供される機能は、前段的な評点やコメントあるいは作業支援局面に限られ、最終的な意思決定は行政内部の担当者が行うべきである。また、適正な委託管理の面からも行政内部の評価関連能力の向上は不可欠である。現実にも委託された外部機関は、通常、評価パネルの議論や、その後の選定の意思決定には関与していない。

（２）外部評価の充実と外部機能の活用

政策の妥当性評価のように、客観性を得るために第三者の外部評価を行う必要がある場合もある。また、外部からの視点を加え、当事者の独善に陥らないための予防的な仕組みを導入することが必要な場合もある。このような場合には、担当部署ではなくその上部機関や助言組織等が外部の評価組織や機関の機能を活用し評価することになる。課題の性格に応じ、外部のコンサルタントや調査分析機関、大学や学会、行政に付属した専門的機関等の機能が活用されることになる。

（３）評価システムの類型と外部活力の関与

プログラムの基で実施されるプロジェクトの事前評価では、プログラム・ディレクターと評価パネルのパネリストに対する外部活力の関与度には幅があるが、評価の支援作業は、ほとんど行政内部で担当している。これは、公平性や中立性を維持するために必要な守秘義務を、服務規程で厳しく義務づけられている行政に対する信頼があり、行政内部で可能な限り実施すべきものと考えられているか

らである。例外的に外部機関に委託する事例も散見できたが、これは、応募プロジェクト数が多く過渡的に内部では対応できない（米国NASAのピアレビュー・サービシス委託（3社グループ）、英国 DETR のプロジェクト公募選定過程の支援業務委託（Technopolis））ケースや、ニーズ型プログラムで応募プロジェクトの多様性等に対処するためにマネジメント上の困難性が高い（米国メイン州の公募プログラムの評価支援委託（米国AAAS）、英国DETR）等のケースである。

また、この他にも、少数のコンサルタント（米国ATP）や科学技術エキスパート（米国DARPA）がマネジメント支援に寄与するケースもあった。

これらに対して、プログラムに基づかない単発の（したがって通常大型の）プロジェクトや、新規にプログラムや政策等を展開する際の事前評価（アセスメント）においては、その妥当性や必要性を判断するための調査や分析が必要となる。その場合は、意思決定の前段として、通常担当部局にアドバイザー・ボードを備え、その知的支援を外部機関に委託したり、フォーサイト・フォーラムやワークショップ等広く開かれた外部アドバイザー制度を運用するための支援を外部に委託したりするケースが広くみられる。

また、中間評価や事後評価に関しても、プログラムに基づいて実施されているプロジェクト以外は、一般に、詳細な調査や深い分析が必要となり、外部機関の調査分析機能を広く活用している。評価に関わる外部機関の活用は、主にこの局面に集中している。なかでも活用ケースの数として多いのは、展開数の多いプログラムの中間ないし事後評価であり、評価のための調査分析機能を持った多くの外部機関がそれに関与している。

制度評価や政策評価は、さらに広範で大がかりな知的分析を必要とするため、その種の知的データベースや方法論を備えた大規模な専門機関に委託が集中している。

（４）外部支援機関の多様性と専門分化

外部支援機関は多様で、プログラムに基づくプロジェクト評価を支援する小規模なコンサルタント企業（InDyne等）、プログラム評価を支援できる、方法論やスキルが集積された大規模なコンサルタント会社／シンクタンク（ADL、バッテリー、SRIインターナショナル等）、知的データベースを備え政策研究専門家を集積して政策評価を担える専属的機関（STPI/RAND）等がある。留意すべきは、多様な目的に対応できる外部支援機関が発達し分業体制が普及していることである。

（５）外部機関との契約方式

評価支援対象を全カテゴリーに広げて考えた場合、圧倒的に多い契約方式は、個別対象毎の競争入札による方式である。数は多くないが、個別契約ではなく、対象分野全体にわたる包括契約も行われている（例、米国NSFの技術関連プログラム全体（SRIインターナショナル）、米国DOEのGPRA対応でのプログラム評価（ADL））。第３のカテゴリーとしてさらに包括的な一括契約に基づくものがある（例、米国大統領府政策検討支援（STPI/RAND））。

（６）評価専門人材の育成メカニズムと環境

研究開発の評価人材に求められる中核的な資質には、研究開発自体の専門的経験と、評価に関わる方法論やその背後の人や組織に関する知識やスキルの両面がある。また、研究開発の成果である科学技術の受容者側への理解も欠かせない。この多面的な資質の養成メカニズムとしては、まず第一に、研究開発従事者の転換プログラムであり、第二には、学際的な高等教育コースである。また、第三には、このような初期養成期間を経た者の受け皿機関とそこでのOJTによるスキルアップも重要である。転換プログラムとしてはAAASのフェローシップ制度が最も成果をあげている。また、大学院コースとしてはPRESTやTWENTE大学などのような評価専門家育成コースもある。さらに、政府からの継続的な評価委託事業を原資とし、シンクタンク、大学、アカデミー、準公的研究機関等の関連機関が、多様で豊富な評価人材の受け皿として機能している。また、専門性を高める学会活動や評価の研究交流が活発化し、国際的なネットワークが形成されている。これらの彼我の差が行政外部の評価専門機関の質量両面での格差を生んでいる。

3. 我が国の評価体制強化のための含意

以上の調査結果から、大略、次の含意を抽出した。

① 民間評価機関の育成

我が国では評価関連産業が未成熟であり、ベンチャー・ビジネスの育成と同様な、成長ステージ別の育成支援策を展開する必要がある。現在は民間機関内部に人材集積を可能とするシードマネーの提供段階であるが、徐々に、その機能向上や量的拡大を図り、資金提供のメカニズムや契約方式等を多様化する必要がある。

② 先進的評価スキルの導入と定着

国際交流を通じて先進的評価スキルの導入・定着を図ることが必要である。海外の先進的な機関や実務者による集中的な研修や演習的な試行を行ったり、海外機関の日本支社のメンバーを中心としたグローバルな評価体制の確立等をめざす必要がある。なお、我が国の言語や文化の理解に乏しいまま海外先進機関を導入しても効果的でないことには特に留意すべきである。

③ 評価体制強化の背景的環境の整備

背景的環境としての制度的な整備が必要である。カリキュラム開発推進プログラム、コース設定のためのインセンティブの付与、評価研究プログラムの設定等。

④ 行政の内部主体の強化と内外役割分担システムの進化

内外役割分担を伴う評価システムの運用と進化のためにも、行政内部の機能の強化は重要である。行政内部の執行機関にスキルの蓄積を行い、また行政機関の内部に評価制度の改革や継続的向上を図るための責任部署を設け、評価に関する知的データベースなどのインフラの整備に取り組む必要がある。また将来的には、評価機能を中心とした「政策研究」機関を行政に近接させて設置する必要がある。

⑤ 行政内外の連携の強化

評価機能を国全体として効率的に高めるためには、行政内外に蓄積された資源を活かし、連携を強化する必要がある。例えば、リアル／バーチャル両面での交流の場（「評価フォーラム」）や、共に参加できる研究・研修プログラムの開設などを通じて、体制整備を図る（AAASや欧州ETANをモデルとする）べきである。