

○大熊和彦, 田原敬一郎, 野呂高樹, 加藤 悟 (政策科学研),
平澤 冷 (Knowledge Front Inc.)

1. 調査研究の背景と目的

我が国では、近年、公的資金による研究開発評価の制度化が進展し、評価経験も集積し始めている。しかし、評価の対象レベルや局面にわたり運用する全体的な枠組みは未だ整っておらず、実質的に取り組んでいない部分や、実態としても十分に適正に取り組まれているとはいえない部分がある。とくに、中間・直後評価が改善される一方で、対象である施策や課題の事前評価の質の低さが顕在化してきている。また、追跡評価が厳格化されるに伴い、当初の目標設定の甘さも浮き彫りになってきている。これらは、いずれも事前評価の質に関係した問題である。事前評価は、将来を扱うという原理的な困難を抱え、また、予算と結びついた政治的対応が絡み、合理的なアプローチが制約されがちな領域である。しかし、評価対象の設計過程で対象の質の向上が十分に追求されない状況では、評価に本格的に取り組むうえでの徒労感が鬱積し、政策の選択や運営が改善されないまま、評価が形骸化するおそれもある。その意味で、本調査研究テーマは喫緊な課題である。

本調査研究は、質的改善から取り残されたともいえる事前評価に焦点を合わせ、その抜本的な改善に資することを目的としている。この成果の利用・普及を通じて、政策マネジメントの核としての評価の質を高め、政策の選択や運営およびその見直しの改善に資することを期している。

2. 事前評価の進め方と枠組みについての整理

2.1 文献資料レビュー・事例調査

我が国の事前評価の改善方策を検討するにあたって、前提として、これまで系統的に扱われてこなかった事前評価の進め方等に関する枠組みやアプローチ、論点、基本的な知見を整理した。このためには、海外の先行事例や研究成果から、事前評価の設計と運営、結果の活用に関わる知見を、我が国への含意を含め、抽出することが有効である。したがって、主要な対象の文献資料レビュー（web情報を含む）と海外主要国等の現地訪問・ヒアリング調査を行った。なお、先行国においても、政策・施策レベルでの事前評価の取り組みは端的であり、研究・実践課題として国際的なフロンティアといえる。

2.2 事前評価の枠組みと進め方

事前評価は対象によって難易の差がある。評価対象の階層的区分でいえば、従属プロジェクト、独立プロジェクト、プログラム、施策・狭義の政策、総合政策の順に、与件としての制約条件が軽くなり、選択の幅が加速度的に拡大することによって複雑化している。

従属プロジェクト（プログラムのもとで展開されるプロジェクト）では、プロジェクトの選択（事前評価）が主要な課題となる。プログラムのミッションに照らして、科学技術的、経済的、社会的な価値に関わる評価をすることになるが、その専門性を導入するために評価パネルを設けることが一般的である。この評価システムの設計とパネリストの選定、パネル運営ルールに留意が必要である。経済的社会的価値に関わる評価は、他の対象レベルでも同様であるが、評価主体・評価方法に課題がある。

独立プロジェクト（プログラムに基づかないプロジェクト）では、プロジェクトの目的を、それに

照らして評価することが可能なように、具体的に規定する必要がある。ここではプロジェクト独自の目的の妥当性を判断するための背景調査を深めることが重要な課題（我が国では通常行われていない）である。調査は綿密に行うべきだが、従属プロジェクト型に比しコストがかかる。

プログラムのレベルになれば、事前評価を詳細に行うことは困難である。このため欧米では、循環型ないし途上（中間）評価により見直すことを制度化していることが多い。事前評価は政策形成と一体的に行われることが多く、プログラム内容を詰めること自体に何らかの評価が組み込まれるが、その際、事前調査等の支援が必要となる場合がある。本格的な事前評価を行うには専門的な支援体制の整備を要する。大規模なプログラムの場合、複数機関による支援が必要になることもある。

施策と狭義の政策（制度の複合体）では、複合化されたプログラムや多数のプログラムが評価対象となるので、事前、事後を問わず一層実施が困難である。施策や政策の形成過程の様々な局面で、意思決定のために政策研究機関等の専門的な評価支援が必要となる。日常的に、事前評価に資する状況分析やオルタナティブの抽出、中間・事後評価のためのインパクト分析、横断的な比較分析とベストプラクティスの検出等の支援を行う体制が必要である。このためにも専門人材や分析に必要なデータベースを整備し維持することが欠かせない。なお、政策の方法論的側面に対する評価は、内容的側面に関する評価より工夫を要することが多い。政策の内容や方向性は先進各国においてそれ程の違いはないが、方法論的側面は政策研究の専門性を踏まえているかどうかによりかなりの開きが生じてくる。事前評価では、政策の内容的側面については不確かな予測的評価をせざるを得ないが、方法論的側面と体制的側面に関しては、過去の知見やマネジメントスキルの集積があれば、それらを参考にかかなりの確からしさを評価したり、また経年的に修正・学習していくことも可能である。

全体に関わる総合政策の評価では、広く開かれたアドバイスを吸収するシステム（フォーサイト、サミット・フォーラム、選挙過程のオープンアドバイス、セクター代表のギャランター制度等）が必要である。ラショナルな支援を行うための知的支援機関（部署）や政策研究機関を中心にした外部支援機関、知的データベースの整備も必要となる。

これらの評価の枠組み、体制や進め方に係る知見に加えて、事前評価に使用される調査・分析・評価方法に関する適切な選択と運用を行う必要がある。

3. 我が国の事前評価の改善のための提起事項

3.1 我が国の事前評価の主要な課題

上記の事前評価の枠組み、体制や進め方の知見をふまえて、我が国の事前評価の改善のための検討を行った。我が国の状況に照らして海外事例を全体としてみると、事前評価の隘路は、大きく分けて二点認められる。評価者（レビューア）の質に関する問題、および本格的な事前評価過程、とりわけその中で定量的評価法が我が国に定着していない未成熟の問題である。我が国ではプロジェクトレベルを中心に事前評価では、ピア・パネル法（本来は単一の科学技術領域にのみ適合的である）ないしエキスパート・パネル法が利用されているが、この手法が本質的にグループダイナミクスに基づくバイアスを含むにも拘わらず、十分な配慮がされていない。先行国ではこの点で注意深い設計や運用がされており示唆に富んでいる。

3.2 我が国に適合する制度・手法の特性

事前評価の制度や運営の改善にあたっては、評価に関わる組織や社会の人間的な側面に配慮して、インセンティブ設計を含めて設計・導入・運営・定着に係る方策を検討することが不可欠である。これらの環境は、各国の制度、歴史・風土・文化により異なる。我が国では、70年代初めまでの民間企業や80年代後半の国立研究所では、海外で開発された評価体制やツールの導入を図ったが、適合

性に留意した戦略をもたなかったために定着しなかった経緯がある。もともと、政策体系のもとで政策展開する指向性が弱いこと、施策がプログラム化されていないこと、政策の質の改善の動機や責任体制に乏しいこと、などの行政システムや、相互批判のしにくさ、組織との関係での個人の比重の軽さ、やり直しのききにくい組織風土などもあって、明示的な評価体制導入が遅れてきた。

我が国では、組織文化的な特徴やオイルショック以降民間企業で独自に展開されたマネジメント経験の集積などを踏まえると、評価理念は、評価－被評価の対立的関係を持ち込むのではなく、長期雇用の枠組みの下で、評価者と被評価者が共通の組織基盤と組織目標とを共有（inclusive-interactive）して取り組むという、被評価者に対する支援的な評価が定着してきている。この効果的な体制を確立するとともに、他方で、このシステムが陥りがちな内部指向性や不透明化などの欠陥を補うために、評価における明示性の確保や第三者からのフィードバックの活用などの改善を行うべきである。我が国の優れたパフォーマンスを示す組織の多くが、このような評価システムを機能させていることに留意すべきである。

3.3 改善のための提起事項

事前評価の改善に取り組む実践的理論的な枠組みや内容の横断的な検討は、これまでほとんどなされてきていない。本研究では、改善のための取り組みやポイントを、現状で組み込めるものと、制度的な新たな枠組みが前提となるものに区分して、評価対象の階層別に以下のように例示した。これらはピア／エキスパート、政策形成・実施者、評価支援アナリストの評価関係主体別にガイドライン的に提示することもできる。

(1) 現行制度内で実施可能な改善点・手法等

現行制度内で実施可能な改善点・手法等を、評価対象の階層にまとめると、ポイントは次のようになる。

a. プロジェクトレベルの事前評価

- ・ プログラムの位置づけや明確な目的を踏まえた事前評価体制の設計や運営
- ・ 本格的なピア・レビュー／パネルの設計や運営（ディシプリン内部用）
- ・ 広い見識と深い洞察力のあるエキスパート・レビュー／パネルの設計や運営（学際的ディシプリン用）
- ・ 経済的・社会的・政策的な意義やメリットを評価するエキスパート・レビュー／パネルの設計や運営（イノベーション用）
- ・ コストと期待される成果の他に、体制、マネジメントに対する事前評価法の設計や運営
- ・ 状況変化に対応できる運営体制
- ・ 論理性や全体的視野の欠如、集団力学効果への配慮等評価パネルにおける論議の改善
- ・ 評価のコストパフォーマンスの把握と改善
- ・ プロジェクトの独立個別設定からプログラム化の下での推進

b. プログラムレベルの事前評価

- ・ ROAMEF原則（新しいプログラムに対して、必要性、目標、プロジェクト選定方法、モニタリング法、事後評価計画、評価結果のフィードバック法の概要を明示させるもので、英国貿易産業省が開発した）を踏まえたプログラムの設計や運営
- ・ 実績の把握の他に比較の視点を踏まえた追跡評価結果に基づくプログラムの見直しや新規設定
- ・ プログラム運営の責任体制の整備

- ・ プログラム化推進のために有効なマネジメント手法の体系的整理
- ・ 質的改善へのインセンティブ設定
- c. 政策・施策レベルの事前評価
 - ・ 施策評価のベースになるロジックモデルやロードマップの構築
 - ・ 施策の体系化とポートフォリオ管理
 - ・ 施策手段の階層的・構造的把握と施策展開への適用
 - ・ 代替案の比較によるアセスメント
 - ・ 社会分析に基づくインパクトアセスメント
 - ・ 戦略的枠組みの形成と、その下での多様な個別政策や重点政策の展開

(2) 現行制度の枠組みを越えた改善点

現行制度内の枠組みを越えた改善案は、次の提言内容のようにまとめられる。

- a. プロジェクトレベルの事前評価
 - ・ 基礎科学領域に係る事前評価を担う研究者コミュニティの自律的な評価運営体制の導入
 - ・ 研究開発システムの特性に適合した多様な事前評価体制を担う人材育成
- b. プログラムレベルの事前評価
 - ・ プログラムの運営や改善を担当する責任者が具備すべき能力の養成体制
- c. 施策レベルの事前評価
 - ・ 施策の明確な位置付けが可能となる施策や戦略体系の整備
 - ・ 施策評価の前提となる調査・分析プロフェッショナルの養成体制
- d. 個別・総合政策レベルの事前評価
 - ・ 政策形成の前提となる制約条件や社会的ニーズに係る調査分析体制や公開型データベースの整備
 - ・ 個別機関を超えた総合実施体制の設定
 - ・ 総合政策形成のための参加型推進体制の整備
- e. 研究開発独法と国立大学法人における事前評価
 - ・ ブロックファンドの内部構造区分毎の配分基準の設定と見直し
 - ・ プロジェクトファンドの多様化と強化による競争的・質的評価への傾斜
 - ・ 目標管理と管理会計手法の導入と、研究開発単位毎のモニタリング評価結果の中期的評価への反映

これらの改善策については、(財)政策科学研究所との連携活動で成果を共有してきた専門家・実務家による検討に付し、有効性及び妥当性を基本的に検証した。

本調査は、平成16年度科学技術振興調整費の重要課題解決型研究等の推進プログラムの課題『事前評価手法の我が国に適した質的改善』(研究代表者 平澤冷東京大学名誉教授)の成果を踏まえたものである。関係者に謝意を表したい。