

Title	我が国における追跡評価の実施状況と課題（1）
Author(s)	依田，達郎；平澤，冷；大竹，裕之；米川，聡；田原，敬一郎；野呂，高樹
Citation	年次学術大会講演要旨集，27： 642-645
Issue Date	2012-10-27
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/11103
Rights	本著作物は研究・技術計画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 Science Policy and Research Management.
Description	一般講演要旨

我が国における追跡評価の実施状況と課題（１）

依田達郎，○平澤 洽，大竹裕之，米川 聡，田原敬一郎，野呂高樹（未来工研）

ここで調査対象としたのは¹、科学技術関係予算を有する府省のうち内閣府及び予算規模の大きい上位 9 省の計 10 府省と、資金配分業務を担う 8 資金配分機関である。また期間としては追跡評価が開始される 1999 年度から 2011 年度までの 13 年間にわたって実施された追跡評価の全てであり、プログラムレベル 92 件、プロジェクトレベル 603 件である。²

表1 プログラムレベルの追跡評価事例数

府省・機関	評価実施年度													計
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
内閣府														
文部科学省(科学技術振興調整費)									2	2	1	1	1	7
経済産業省	1	7	1	2	1		1	2	1	2	2	1	1	21
防衛省					2							1	1	4
厚生労働省														
農林水産省						2		1	1	1	1			6
国土交通省														
総務省														
環境省												1		1
日本学術振興会														
科学技術振興機構					2	3	2	1	2	7	6	10		33
新エネルギー・産業技術総合開発機構							2	6	4	2	4	2		20
医薬基盤研究所														
情報通信研究機構														
鉄道建設・運輸施設整備支援機構														
農業・食品産業技術総合研究機構														
石油天然ガス・金属鉱物資源機構														
計	1	7	1	2	5	5	5	10	10	14	14	16	2	92

表2 プロジェクトレベルの追跡評価事例数

ID	府省・機関	評価実施年度													計
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
1	内閣府														
2	文部科学省(科学技術振興調整費)							6	6						12
3	経済産業省														
4	防衛省														
5	厚生労働省														
6	農林水産省														
7	国土交通省														
8	総務省												12		12
9	環境省														0
10	日本学術振興会										10	6			16
11	科学技術振興機構														
12	新エネルギー・産業技術総合開発機構							88	166	117	103	89			563
13	医薬基盤研究所														
14	情報通信研究機構														
15	鉄道建設・運輸施設整備支援機構														
16	農業・食品産業技術総合研究機構														
17	石油天然ガス・金属鉱物資源機構														
	計							94	172	117	113	95	12		603

また、我が国では追跡調査にとどまっている事例が多いことを考慮し、追跡評価の枠組みを広げ、追跡的に実施される調査・分析・評価のいずれかに関わる事例全てを考察の対象に加えた。さらに、我が国ではプログラム化の普及が遅れている現状を考慮し、実施中のプログラムであっても、その下で展開された終了プロジェクト群を対象にした追跡的な評価の場合も、同様に考察の対象に加えた。

¹ （財）未来工学研究所で実施した平成 23 年度文部科学省委託調査「追跡評価の実施と活用に関する調査・分析」による。

² プログラムは、複数のプロジェクトから成るが、そのプロジェクト群の追跡によって得られる情報を、プログラムのレベルでまとめてプログラムに関する何らかの知見を得ている（ないし得ようとしている）場合はプログラムレベルの追跡を行っていると区分し、単に個々のプロジェクトの帰趨に係る情報の把握に終わっている場合には、プロジェクトレベルの事例に区分した。

1. 時系列的な概要

まず時系列的に概観する。第1次の大綱の指針制定(1997 年)後まもなく、当時の通産省でいわゆる大型プロジェクトを対象にした試行的追跡評価が開始された。最初の3年間に毎年1件ずつ海外の評価専門家による模範的な追跡評価が行われた。支援した海外の機関は、順に PREST、GIT、KPMG で、それぞれ独自に開発した追跡調査の枠組みを対象事例にそくして適用し、分析と評価のための方法論を事例的に紹介した。現在の時点から見ても、ここで展開された枠組みや分析の方法論は極めて興味深い。

しかし、それらの追跡評価法は一時的に受け継がれるものの、やがて我が国の調査機関からこの間に紹介された方法論は消え去ることとなる。その理由は、まず、プログラムという基本概念に対する理解不足があったものと思われる³。我が国ではこのような対象も当時プロジェクトと呼んでいて階層構造を想定できなかったこと、またプログラムという上位の階層に関する知見を把握すべきことの意味や意義を認識できなかったこと、そして調査や分析手法に関するスキルまでは修得できなかったこと等が考えられる。これらの理由に相当する現象は現在においても我が国では一般的に関係者の間で広く見られる。

その後 2003 年から防衛省と科学技術振興機構でも追跡評価が開始され、更に翌年からは農水省、2005 年からは NEDO も参入した。文科省では、科学技術振興調整費を対象にして、2005 年から始めるが、最初の2年間はプロジェクトの追跡データを収集したにすぎず、プログラムの見直し改善に繋がる情報に焦点を当て始めたのは 2007 年からである。さらに、環境省でも 2009 年から追跡評価が始まる。

2. 実施体制とその整備状況に係る全体的傾向

政策評価法と大綱の指針の枠内で展開された追跡評価の全体的傾向を、実施体制とその整備状況について模式的に示すと、図 1 のようになる。

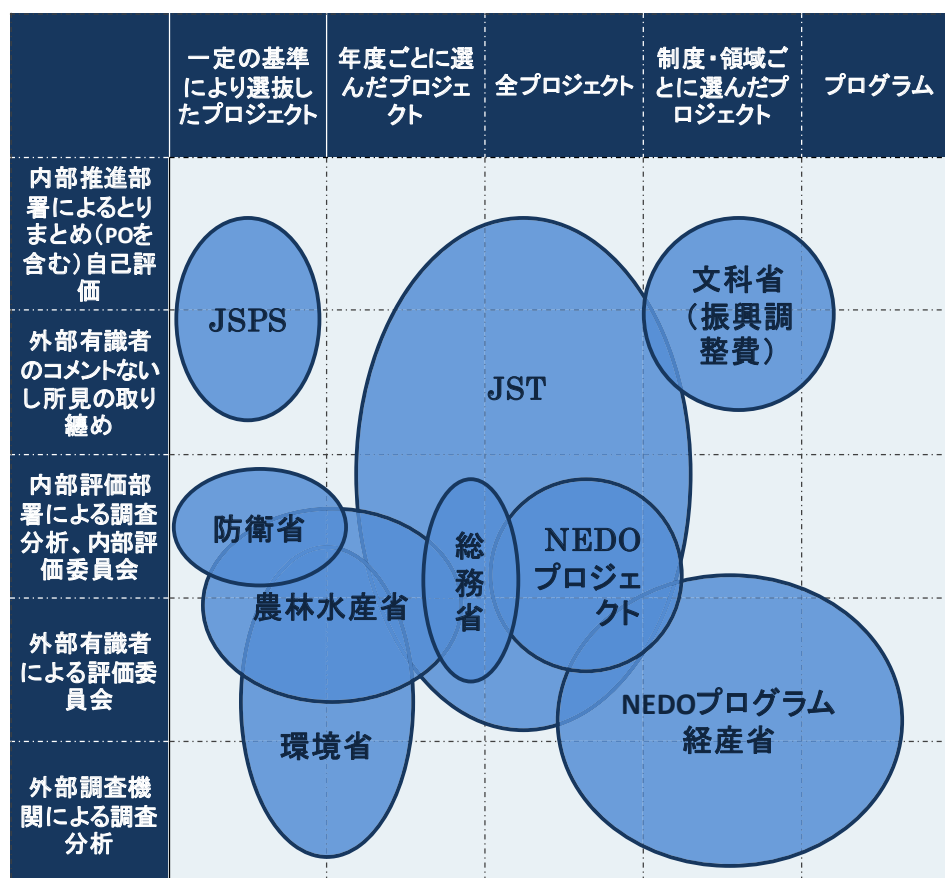


図 1 追跡評価の実施体制と対象に基づく実施機関・府省の特徴

³ 「プログラム」の最も一般的な定義は、「政策意図の効率的な実現に資する知見」と考える。ミッションオリエンティドな研究領域はもちろんディシプリンオリエンティドな研究領域であっても、公的資金を活用する限り、その効率的な運用を目指す必要がある。研究実施者の協力の下に政策意図の効率的な実現を追究すべきであり、そのための位置付け・目的・運用の仕組みに係る知見を意味する。

縦軸は追跡評価関与者を区分したもので、下部ほど評価に際し外部からの関与が強く、また上部ほど研究実施者近傍に限定されている。横軸は評価対象の特性を区分したもので、右側ほどプログラム単位に近く、また左側はプロジェクト単位で扱い、さらに左側ほどプログラム概念とは遠い特定の区分によって選ばれたプロジェクトに対象が限定されている。

文科省系は、追跡評価までもサイエンス・コミュニティに委ねている。公的資金による政策展開という枠組みで見た場合、基礎科学および技術分野に係る内外のケーススタディの事例からも明らかなように、これは正常な姿とはいえない。その他のミッション指向府省の場合、個別プロジェクトの成果に着目して追跡評価を行っている省が多いが、それと同時に近年何らかのまとまりのあるプロジェクト群を分析の対象に据え、プログラム化への移行の端緒が見られる。また、プログラムレベルの追跡評価を実施しているのは、経産省系にほぼ限られている。

一方、政策評価法や大綱的指針の下ではない形で、追跡的な評価が行われている場合もある。第一には、プログラムとしては途上評価に類する場合である。たとえば、JST の ERATO プログラムに対する国際評価パネルのような事例であり、プログラムとしては継続中ではあるが、その見直しの必要性から臨時に取組まれる評価である。プログラムとしては継続中であっても、その下で実施されたプロジェクトの中には、終了後一定の期間を既に経過したものがあり、それらプロジェクトを評価の素材として利用し、プログラムの目標や運営方式の適否を分析することができる。海外でも基礎的研究等のディシプリン・オリエンティド・プログラムでは一般的に見られる方式である。第二のタイプは、プログラムとしては終了評価のような場合である。たとえば、経産省の「地域コンソーシアム」プログラムの評価のように、一定の期間（たとえば 5 年間）プログラムが継続し、予定された終了時期を迎えたとはいえ、十分な成果を挙げているので、基本的に類似のプログラムを後継プログラムとして発足させるために行う評価である。この場合も前段のプログラムで実施されたプロジェクトの中には既に終了した後一定の期間を過ぎたプロジェクトがあるので、それらを素材としてプログラムの見直しと再設定のための評価を行うことが出来る。このような疑似的なプログラム追跡評価の事例は多い。

3. 全体的傾向から得た知見

実施機関別に把握した追跡評価実施体制の特徴的傾向から何が読み取れるか、特に追跡評価の目的との関係について分析を深める。

（1）プロジェクトの追跡評価体制の分析により何が分かるか

プロジェクトは何らかの制度の下で採択される配分単価の比較的小さい場合と、大型の独立したプロジェクトとして実施される場合とがある。

追跡評価の対象が制度に基づくプログラムの場合、膨大な件数のプロジェクトを分析対象にすることとなる。プロジェクトの配分単価が小さい場合何らかの基準でプロジェクトを選抜し、それらの動向を追跡することとなる（農水省、環境省、総務省）。選抜の基準が追跡評価の目的に相当し、社会経済的な影響（「普及に移しうる内容」）（農水省）、代表的なプロジェクトの動向（深堀調査における環境省）、簡易追跡評価で成果目標を達成したプロジェクト（総務省）等である。

一方、配分単価が比較的大きい場合には、原則としてその全プロジェクトの追跡評価を行う（JSPS、JST、NEDO）。この場合、プロジェクトへの配分単価の大きなプログラムを選択しそのすべてのプロジェクトごとに科学技術的な成果の確認を行う場合（JSPS）、年度ごとにプロジェクトを切り出して、対象となった個別プロジェクトの科学技術的な成果の確認とその評価を行う場合（JST）、社会経済的な成果の確認の他にプロジェクトのマネジメントの有り方について分析する場合（NEDO）がある。前二者の場合、制度や年度ごとの特色には注目しないので、結局個別プロジェクトの評価のみを行うこととなる。NEDO の場合も対象は個別のプロジェクトではあるが、マネジメントの改善等の目的をもっているのでこのケースを除き、これらは基本的には「説明責任」を果たすことが、背景的な理由と考えられる。

また、独立した大型のプロジェクトの場合でも、アウトカムの調査（NEDO）のようにプロジェクトの進捗状況や帰趨を調査することを目的にしている限り、「説明責任」を果たすことを主な目的としていると考えるべきであろう。

評価体制をみると、追跡調査をプロジェクト推進部署（防衛省）ないしそこに配置された PO（JSPS、JST）も担当場合と、評価担当部署（農水省、総務省、NEDO）が行う場合、さらにそのうえで一部（環境省）ないし全部（経産省、NEDO）を外部の調査機関に委嘱する場合とがある。

内部の推進部署で行う場合、簡単なアンケート調査や論文等の形式的な情報の把握に限られる場合がほとんどで、聴き取り調査等のより深い情報の把握は、配分単価の大きい大型のプロジェクトを除き、出来ていない。したがって評価に際しても、外部有識者による評価委員会を組織する場合であっても、ピアによる評価であり、

印象的な査定的評価となっている事が多い(JSPS、JST)。しかし、内部に独自の評価体制を組織する場合(防衛省)では、長期にわたる見直しや予算配分への反映等、実質的で有効な評価が行われている。

内部であっても情報収集を評価部署が担当する場合(農水省、総務省、NEDO)では、聴き取り調査や収集した情報の分析までを担当することもあり、本格的な追跡評価につなげる可能性がある。

一方、情報収集を外部調査機関が支援する場合(経産省、NEDO、環境省)では、独自の情報収集体制を構築し、また当事者以外にも聴き取り調査を行う等のより広範な情報を加えた分析までを行い、外部評価委員会での検討に資することが可能となり、単なる「説明責任」を超えた(マネジメントの改善)情報を得ることができている。

(2) プログラムレベルの追跡評価の場合はどうか

プログラムレベルの追跡評価の場合、プロジェクトに関する個別追跡情報をまとめて分析することになり、プログラム(制度や施策等の位置付け・目的・仕組み等)を「見直す」手がかりが得られる。まとめて分析すると、さらに確認すべきポイント等が浮かび上がり、聴き取り調査や文献分析を深めたりする必要が出てくる。したがって、この場合は外部調査分析機関の支援が必須となり、その協力をまわって初めて本格的な追跡評価が可能となる(経産省、NEDO)。追跡評価の目的を、政策の見直しや改善に定めると、労力に見合った意義深い追跡評価となる。最近、こうした方向で追跡評価体制を見直すことが追迫され、今後の取り組みに期待できる機関(総務省、環境省、農水省、JST)が増えてきた。

しかし、このような努力がなされても、追跡評価委員会の「議論による評価」にとどまる場合では、やはり印象評価の域を出ることは難しい。

さらに、深い教訓を得ようとするならば、海外で通常実施されているように、外部評価機関による第三者評価が必要となる。この場合、事業推進部署や評価担当部署等の上位にある部署や機関からの委嘱に基づき、調査分析の視点の設定をはじめとして、独立に第三者が担当し、独自の方法論を組み合わせで深い知見を掘り起こし、政策の抜本的な見直しにつなげる事が期待できる。逆に、そのような課題を内蔵していることが予測されるようなプログラムやプログラム群を選んで分析を深めることが望ましい。その原初的な取り組みもみられる(経産省)。

4. 実施体制の特色と課題

実施された追跡評価を通覧すると、実施体制やその整備状況に関し以下のような特色を読み取ることが出来る。

- 評価体制の充実に従い、追跡評価も個別には進展してきている。特に最近2、3年間の進歩には注目すべきものがある。
- 一方、全体的には依然として構造的に未整備な点が多い。
 - ◆ 政策自体の「プログラム」化の遅れ、依然として「研究開発プロジェクト」の個別展開が多い
 - ◆ 追跡データの収集体制の脆弱さ、資金提供に際し追跡的な情報提供を義務付けているケースはまだ少数派である
 - ◆ 追跡評価の目的として、「説明責任」に捉われている府省・機関が多い。「政策の見直し」を明確に掲げているケースは少ない⁴
 - ◆ 調査・分析に際しての専門性の活用が一般的ではない。調査・分析担当者が、推進部門の担当者やPOであったりして、特に「分析」に関する専門性に欠ける場合が多い。外部の調査専門機関の活用は限られている
 - ◆ 「評価」に対する専門性の活用はさらに進んでいない。独立した第三者評価による事例は大綱的指針に基づき実施される枠内では皆無
 - ◆ 個別には優れた取り組みがいくつか見られるが、継承されていない
- 追跡評価の実施体制、特にレビューア、プラクティショナー、アナリストそれぞれに関し、専門性の涵養と人材の集積に問題が多い。
- 個別プロジェクトの追跡調査・分析・評価ではその効果に限界があり、多数のプロジェクトをまとめて比較・分析することにより、政策意図の効率的実現に資する知見が得られるものと思われる。

⁴ 政策評価法では、評価の目的として「説明責任」を果たすこととされている。一方で、PDCAサイクルの実施が強調されている。また、大綱的指針では、「説明責任」の他に「施策目的等の見直し」が含まれている。