

Title	CSTIによる「施策の総合的な評価」の開始
Author(s)	上野, 裕子
Citation	年次学術大会講演要旨集, 36: 186-190
Issue Date	2021-10-30
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/17957
Rights	本著作物は研究・イノベーション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 Research Policy and Innovation Management.
Description	一般講演要旨

CSTI による「施策の総合的な評価」の開始

○上野裕子（三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株)）
ueuenoh-1@yahoo.co.jp

1. はじめに

総合科学技術・イノベーション会議（以下、「CSTI」という。）評価専門調査会は、2001(平成13)年1月にCSTIの前身の総合科学技術会議（CSTP）の下に設置され、2020年度末までの開催回数が139回を数える、CSTIの専門調査会の中で最も多く開催されてきた専門調査会である。その役割は、CSTIによる研究開発の評価に関連する調査・検討を行うことである。

この評価専門調査会が、2020年度末で、それまでの体制・役割としてはいったん終了し、第6期科学技術・イノベーション基本計画（以下、「第6期基本計画」という。）の対象期間がスタートした2021年度から、新たな体制・役割に刷新されることとなった¹。

新たな役割とは、科学技術基本計画の「推進状況の評価及び状況確認（モニタリング）を実施」し、評価内容を、「例えば、CSTIにおける毎年の戦略策定や予算調整、並びに現在の基本計画の推進や次期基本計画の策定」、「科学技術基本計画等に基づき・・・進めている科学技術・イノベーション政策・施策」の「改善に役立つ（フィードバック）」【施策の総合的な評価】を行うというものである[1]。

具体的には、第6期基本計画から作られたロジックチャート、施策から目指す社会像に至る経路上に定められた段階的な目標、進捗を測るための指標を用いて、基本計画が目指す成果が得られているか、また目指す成果に向けて着実に進んでいるか、適時の評価・モニタリングを行い、基本計画に基づき進められている政策・施策の成果が最大限となるよう導き、必要に応じて政策・施策の改善や適切な予算配分等を行う仕組みが2021年度から構築される[1][2]。CSTIによる研究開発評価は大きく変わろうとしている。

2. CSTIによる研究開発評価関連の3つの業務

CSTIによる研究開発の評価に関連する業務は、これまで主に3つあった。一つは、「国の研究開発評価に関する大綱的指針」[3]、「研究開発成果の最大化に向けた国立研究開発法人の中長期目標の策定及び評価に関する指針」[4]など研究開発の評価のためのルールづくり、二つ目が「国家的に重要な研究開発」の評価、三つ目が、主務大臣が行う特定国立研究開発法人の中長期目標の設定、見込評価、中長期目標の期間の終了時の検討・措置へ意見を述べることである[5]。

一つ目では、各府省庁における大綱的指針に基づく研究開発評価への取組み状況の調査や好事例の共有等もおこなっている。

表1. CSTIによる研究開発の評価に関連するこれまでの業務

① 研究開発の評価のためのルールづくり（大綱的指針等）
② 国家的に重要な研究開発の評価（大規模研究開発、指定する研究開発）
③ 特定国立研究開発法人の中長期目標・見込評価等への意見

以上のうち一つ目と三つ目は、今後も変わりはない。二つ目の「国家的に重要な研究開発」の評価が「施策の総合的な評価」に衣替え・拡大される。

3. 「国家的に重要な研究開発」の評価の変遷

3.1. 「国家的に重要な研究開発」とは

CSTIが評価を行う「国家的に重要な研究開発」には、大きく二種類ある。一つは、「国費総額が約300

¹ 本稿を執筆している2021年9月7日時点では未だ新体制での会議は開催されていない。

億円以上の研究開発のうち、科学技術政策上の重要性等に鑑み、評価専門調査会において評価すべきと認められたものである「大規模研究開発」、もう一つは、大規模ではないものの「・ 科学技術や社会経済上の大幅な情勢変化が見られるもの、・ 計画の著しい遅延や予定外の展開が見られるもの、・ 関心が高いもの（倫理、安全性、期待、画期性等）、・ 国家的・府省横断的な推進・調整の必要が認められるもの」といった視点等から CSTI 評価専門調査会が「評価の必要を認め指定する研究開発」である[6]。

上記のうち前者の「大規模研究開発」については、2002(平成 14)年度からこれまでに 27 件の研究開発プログラムに対して、事前、中間、事後の評価やフォローアップ評価等が行われてきた。これらについては、評価専門調査会がとりまとめた評価結果(案)について総合科学技術・イノベーション会議が審議を行い、評価結果を決定している。

後者については、CSTI 評価専門調査会で何度か、金額規模だけで評価対象を決めるのではなく小規模なものでも評価対象とすべきといった議論が行われたが、これまでに指定された研究開発は無く、評価が行われたことは無い。

3.2. 「国家的に重要な研究開発」の評価の効果

「国家的に重要な研究開発」の評価の目的は、「評価結果を推進体制の改善や予算配分に反映させる」ことであると定められている[6]。そのため CSTI は、「国家的に重要な研究開発」の評価結果を「公表するとともに」主務大臣に通知し、「研究開発の円滑な実施に必要とされる実施計画や推進体制の改善及び予算配分への反映を求め」ている[7]。

各府省庁においても評価は行われているが、各府省庁による自己評価とは異なる視点も含めた評価が行われ、時には課題や改善点が指摘され、時には予算の増加・研究開発の加速が提言され、各府省庁の取組みが後押しされてきた。

屋上屋との批判も聞かれるが、CSTI において評価が行われる「国家的に重要な研究開発」は年間わずか 1~3 件であり、多数の研究開発を短時間に評価しなければならない各府省庁における評価よりも、はるかに丁寧な評価が行われる。特に 2017(平成 29)年 7 月 27 日に評価方法が変更される前は、CSTI 評価専門調査会の下に、評価対象の研究開発プログラムごとに個別の評価検討会が設置され、そこで調査検討が行われた上で、評価専門調査会が評価結果案をとりまとめていた[8]。評価検討会は、CSTI 議員及び評価専門調査会所属の CSTI 専門委員と、評価対象の研究開発の専門家・有識者が概ね半数ずつで構成される合計 10 人ほどの小規模な会議であった。標準的には 2 回の評価検討会が非公開で開催され、主務省庁や研究開発実施者からの聴取・質疑や討議が行われ、会議後に委員から評価コメント等が提出され、それらに基づいて評価結果原案が策定された。時には現地視察を行うこともあるほど、一つの研究開発プログラムについて時間をかけた丁寧な評価が行われるもので、各府省庁における評価とはプロセスが大きく異なっていた[9]。

3.3. 「国家的に重要な研究開発」の評価の課題

他方、かけられた時間や労力と作成された資料の多さの割に、評価結果の大半のページは、研究開発の成果、主務省庁による評価結果など既存資料の引用と、評価の実施方法や体制の説明で占められているとの指摘は否定できない面があったと思われる。

また、鋭い問題指摘や積極的な加速提言が行われた評価結果もあったものの、無難な表現の記述に終始したものもあり、特に後者については評価結果が各府省でどのように生かされているのが見えないのが実態であった。CSTI においても、「言いっぱなし」になっており、「次につなげる実効性のある評価ができていない」とは言えない、「各省評価と CSTI 評価（「国家的に重要な研究開発」の評価）の役割分担が曖昧」といった課題が指摘されていた[10]。

そこで、2017(平成 29)年 7 月 27 日に評価方法が変更され、評価検討会は設置せず、原則 2 回の評価専門調査会のみで（必要に応じて外部の専門家を臨時委員として招へいし）、各府省庁とは異なる視点に絞って評価が行われることとなった。これにより、1 回目の評価専門調査会で主務省庁の評価委員会座長により評価結果が説明され、その場で質疑応答が行われると、会議後には委員から評価コメント等が提出され、2 回目にはもう評価結果(案)が提示されて、その場でとりまとめられることとなった。

臨時委員として評価専門調査会に招へいされる専門家は 1~2 名にとどまっていたため、その場にいる大半の人は、一度説明を聞いただけで、質問をしたり、評価コメント等を書いたりしなくなりました。評価検討会が設置されていた時は、委員に任命される評価専門調査会所属の CSTI 専門委員は、評価対象の研究開発に何らかの知見を持つ者であることが多く、かつ半数は評価対象の研究開発の

専門家・有識者であったため、議論を重ねる中で知見が共有され深まることも可能であったが、説明と質疑応答が1回の会議に限られ、次の会議には評価結果(案)が作成される中で、知見共有の時間は限られた。さらに、評価専門調査会は、傍聴者も含めて出席者の多い公開の会議であることも、実態に即した説明・質疑応答や自由な議論を阻害した側面があった。

2017年のこの評価方法の変更は、評価プロセスの「充実化」と「効率化」を図ることを狙ったものであった[10]が、結果的には、会議時間は短縮され「効率化」されたものの、適切な評価コメント等を書くための会議時間外の委員の負荷は増大した面が否めない。それでも従前より評価結果が大幅に「充実化」されたとは言い難いのが実態であった。

逆に、CSTI 評価が元々持っていた、他府省庁では行い難い「丁寧な評価」という特長も失われる結果となり、各府省庁とは異なる評価を企図したはずが、かえって評価プロセスで他府省庁と似通ったものになってしまったと言える。

2017年の評価方法の変更後、「国家的に重要な研究開発」の評価（CSTI 評価）はむしろ停滞し、同年に2件行われ、その後2018年11月にポスト「京」の開発の中間評価がCSTI 本会議で決定されたのを最後に現在まで行われていない。（2018年9月、2019年10月の各評価専門調査会において、翌年度の新規案件に事前評価の対象となる大規模研究開発は無いとして、「国家的に重要な研究開発」の事前評価は行わない決定が行われた。）

4. CSTI による研究開発評価の刷新

4.1. CSTI が行うべき研究開発評価の意義

以上のような状況をふまえ、CSTI 評価専門調査会の下に「研究開発評価の充実に向けた検討ワーキンググループ」が設置され、2019年10月～2020年7月にかけてCSTI が行うべき研究開発評価全体の在り方が根本的に検討された[1]。

同ワーキンググループにおける検討の結果、CSTI が行うべき研究開発評価の在り方は、次のように整理された。「我が国の科学技術・イノベーション政策は、科学技術基本法のもと、CSTI で策定する科学技術基本計画等の方針に沿って推進されている。科学技術基本計画等では府省等の枠組みにとらわれることなく、我が国として取り組むべき科学技術・イノベーション政策の方針が示されている。各府省においてはこれらの方針に沿った様々な政策・施策が推進されている。このことから、科学技術・イノベーション政策に関する政府全体の司令塔としての位置づけ・役割を有するCSTI においては、科学技術基本計画等の政策推進のマネジメントとして、我が国の科学技術・イノベーション政策全体の発展や政策・施策の改善につなげていくために、必要な評価を行うことが重要である。[1]」

4.2. CSTI が行うべき研究開発評価のねらい

そして、CSTI が行うべき研究開発評価を「我が国の科学技術・イノベーション政策全体の発展や政策・施策の改善につなげていく」具体的なねらいとして、以下が示された。

表2. CSTI が行うべき研究開発評価のねらい

<p>①現在推進している国の科学技術・イノベーション政策・施策に基づく研究開発（プログラム／プロジェクト）について、<u>適時の評価を行うことにより、その研究開発の政策・施策の成果が最大限となるように導き、我が国の科学技術の発展やイノベーションの創出につなげる</u></p> <p>②様々な府省等の関係する研究開発について<u>横断的な視点から評価することにより、関係府省等の連携を誘導するとともに役割分担を明確化しつつ、国全体としての科学技術・イノベーション政策をCSTI が主導的に推進し、あるべき方向に導くことへつなげる</u></p> <p>③評価する内容に対する関係府省等の様々な取り組みについて、必要に応じて<u>政策・施策の改善や適切な予算配分等による効果的な政策・施策の実施、また政策・施策の充実化、効率化に結び付ける</u></p> <p>④政府全体で実施する研究開発評価の体系化を図り、各府省等が実施する事前、中間、事後、追跡の全ての評価の仕組みが連動し、科学技術・イノベーション政策・施策の推進や改善等に関するPDCAサイクルを回す仕組みを構築する</p> <p>⑤科学技術・イノベーション政策・施策の実施によって導かれた成果について、事後評価及び追跡評価により明らかにすることにより、CSTI から公的資金の投資に関する国民への説明責任を果たすための、説明手段の一つとして活用することができる</p>

(出典)総合科学技術・イノベーション会議 評価専門調査会 研究開発評価の充実に向けた検討ワーキンググループ「研究開発評価の充実に向けた検討WG とりまとめ」第136回評価専門調査会 資料1（2020年7月29日）。下線は筆者による。

5. CSTI が行うべき研究開発評価「施策の総合的な評価」

5.1. CSTI が行うべき研究開発評価の対象

上述のねらいをふまえ、CSTI が研究開発評価を行うべき対象として、これまで評価が行われてきた「国家的に重要な研究開発」に加え、基本計画全体、基本計画のうちの特定の施策、各年度における重点施策（統合イノベーション戦略等）、特定分野の重点的戦略（AI 戦略、量子戦略党）の 5 つのタイプが示された[1]。

5.2. CSTI による新たな研究開発評価「施策の総合的な評価」の始動

そして、CSTI が行う研究開発評価を「科学技術・イノベーション政策・施策等の改善、予算や人材等の資源配分等の決定に最大限に生かしていくことを目的として」、CSTI が行うべき研究開発評価として「施策の総合的な評価」が提案され[1]、2021 年度から開始されることとなっている[2]。

「施策の総合的な評価」とは、科学技術基本計画の「推進状況の評価及び状況確認（モニタリング）を実施」し、評価内容を、「例えば、CSTI における毎年の戦略策定や予算調整、並びに現在の基本計画の推進や次期基本計画の策定」、「科学技術基本計画等に基づき・・・進めている科学技術・イノベーション政策・施策」の「改善に役立つ（フィードバック）」ものである[1]。具体的には、第 6 期基本計画から作られたロジックチャート、施策から目指す社会像に至る経路上に定められた段階的な目標、進捗を測るための指標を用いて、基本計画が目指す成果が得られているか、また目指す成果に向けて着実に進んでいるか、適時の評価・モニタリングを行い、基本計画に基づき進められている政策・施策の成果が最大限となるよう導き、必要に応じて政策・施策の改善や適切な予算配分等を行う仕組みが 2021 年度から構築されることとなっている[1][2]。

これまで基本計画は、終盤にレビューが行われてきたものの、途中段階での進捗状況の確認（モニタリング）は行われてこなかったが、これを適時に行い、要因を分析・把握し、結果を受けて評価を行い、評価結果を基本計画のうちの特定の施策や各年度における重点施策（統合イノベーション戦略等）、特定分野の重点的戦略、さらには基本計画全体の改善につなげていくものである[2]。

特に、評価が評価のための評価に陥らないよう、「評価の結果を、政策・施策の推進や改善に確実に反映していくことが重要」と強調されている[1]。

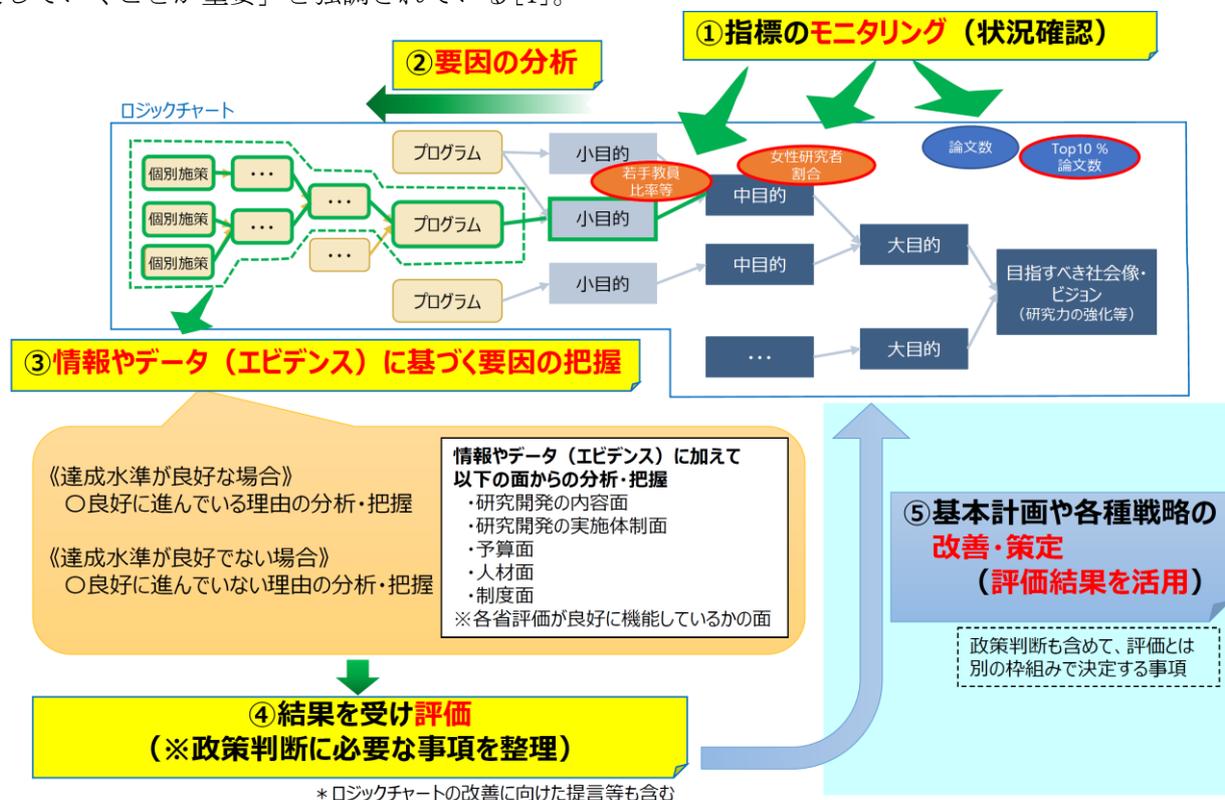


図 1. 第 6 期基本計画のロジックチャートを基にした評価・モニタリングの流れのイメージ
 (出典)CSTI 評価専門調査会 事務局「「施策の総合的な評価」に向けた検討」第 139 回評価専門調査会 資料 1 (2021 年 2 月 26 日)

2021年度は、第6期基本計画で定める全ての指標の現在データを収集すると共に、中分類1分類を対象として分析・評価を試行するスモールスタートで着手し、2022年度以降、数分類ずつ分析・評価を積み重ねて第6期基本計画中の手法の確立が目指されている[2]。

CSTIによる研究開発評価は、今、大きく変わろうとしている。

参考文献

- [1] 総合科学技術・イノベーション会議 評価専門調査会 研究開発評価の充実に向けた検討ワーキンググループ，研究開発評価の充実に向けた検討WG とりまとめ，第136回評価専門調査会 資料1，(2020)。 <https://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/hyouka/haihu136/siryo1.pdf>
- [2] 総合科学技術・イノベーション会議 評価専門調査会 事務局，「施策の総合的な評価」に向けた検討，第139回評価専門調査会 資料1，(2021)。
<https://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/hyouka/haihu139/siryo1.pdf>
- [3] 内閣総理大臣決定，国の研究開発評価に関する大綱的指針，(2016)。
<https://www8.cao.go.jp/cstp/kenkyu/taikou201612.pdf>
- [4] 総合科学技術・イノベーション会議，諮問第2号「研究開発の事務及び事業に関する事項に係る評価等の指針の案の作成について」に対する答申，研究開発の事務及び事業に関する事項に係る評価等の指針の案～研究開発成果の最大化に向けた国立研究開発法人の中長期目標の策定及び評価に関する指針～，(2014)。 https://www8.cao.go.jp/cstp/output/toushin_2.pdf
- [5] 閣議決定，特定国立研究開発法人による研究開発等を促進するための基本的な方針，15(2017)。
<https://www8.cao.go.jp/cstp/stmain/20170310tokuteibeshi.pdf>
- [6] 総合科学技術・イノベーション会議，総合科学技術・イノベーション会議が実施する国家的に重要な研究開発の評価について，第128回評価専門調査会 参考資料8，(2017)。
<https://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/hyouka/haihu128/sanko8.pdf>
- [7] 例えば，総合科学技術・イノベーション会議，総合科学技術・イノベーション会議が実施する国家的に重要な研究開発の評価「高効率・高速処理を可能とするAIチップ・次世代コンピューティングの技術開発事業」の事前評価結果，(2017)。
https://www8.cao.go.jp/cstp/output/kettei171225_1.pdf
- [8] 総合科学技術・イノベーション会議 評価専門調査会決定，総合科学技術・イノベーション会議が事前評価を実施した研究開発に対する中間評価の調査検討等の進め方について，第122回評価専門調査会 参考資料4，(2015)。 <https://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/hyouka/haihu122/sanko4.pdf>
- [9] 例えば，総合科学技術・イノベーション会議，総合科学技術・イノベーション会議が実施する国家的に重要な研究開発の評価「地域イノベーション協創プログラム」の事後評価結果，(2015)。
https://www8.cao.go.jp/cstp/output/kettei150113_2.pdf
- [10] 国家的に重要な研究開発の評価(CSTI評価)の見直し，第121回評価専門調査会 資料1-2，(2017)。
<https://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/hyouka/haihu121/siryo1-2.pdf>