

STI政策に関する 「我が国の基本的課題のレビュー」(8)

2024年8月30日

未来工学研究所 平澤 冷

過去のレビューシリーズの資料と動画サイト
https://www.ifeng.or.jp/2024_grips_lecture/

今回の課題：第3の基本的課題（下位政策）の2回目

我が国を含む世界の下位（一般的）政策の動向の注目すべき論点に関する認識を深める。
世界のSTI政策形成・実施・評価のための制度整備と体制構築～政策運営の高度化のためのスキルを巡って～

■前回（7）の内容

1. 上位政策のまとめ
2. 「事業」に該当する「下位政策」のかかる論点
3. 我が国の「現行政策評価体制の問題」：林 隆之
4. EUにおけるR&D政策立案のサポート：野呂高樹

■今回（8）の予定

1. 林 隆之
2. 野呂高樹
3. 伊地知寛博
4. 質疑と次回につなげる話題（「政策評価法」の問題点等）：平澤

我が国における公的研究開発評価制度の展開

- 65 農林省研究所レビュー
- 66 通産省大型プロジェクト評価
- 71 科学技術会議5号答申（ソフトサイエンスの振興）
- 84 科学技術会議11号答申：研究評価の充実
- 85 臨時行政改革推進審議会答申（科学技術政策大綱提起）
- 85 科学技術会議政策委員会・研究評価指針策定委員会の設置
- 86 「研究評価に関する基本的考え方」、「研究評価のための指針」（研究評価技術策定委員会）
- 87 科学技術会議政策委員会：大規模プロジェクト評価の検討の進め方
- 87 科学技術会議13号答申：国研問題
- 89,90 厚生省評価マニュアル
- 92 科学技術会議19号答申（ソフト系科学技術の研究開発基本計画）

- 95 科学技術基本法公布・施行
- 96 （第1期）科学技術基本計画（閣議決定）
- 97 国の研究開発全般に共通する評価の実施方法の在り方についての大綱的指針（内閣総理大臣決定）
- 97 郵政省・農水省・通産省・科学技術庁・文部省などの評価指針
- 98 厚生省・環境庁・運輸省・防衛庁など評価の指針
- 98 中央省庁等改革基本法（施行）
- 98 科学技術会議による評価実施状況のフォローアップ（以降毎年実施）
- 99 各省庁設置法等からなる中央省庁改革関連法成立
- 99 独立行政法人通則法（公布）
- 99 経済産業省における政策立案・評価指針など
- 00.04 大学評価・学位授与機構設置法（施行）

- 01.03 （第2期）科学技術基本計画（閣議決定）
- 01.01 新府省体制発足
- 01.01 内閣府・総合科学技術会議設置法（施行）
- 01.04 独立行政法人発足と独法評価の実施
- 01.06 行政機関が行う政策の評価に関する法律（政策評価法）成立（02.04施行）
- 01.11 国の研究開発評価に関する大綱的指針（第2次）（内閣総理大臣決定）
- 02.04 経済産業省技術評価指針
- 04.04 国立大学法人評価の実施
- 02.04 総合科学技術会議評価専門調査会による重要研究開発課題の評価

- 05.03 国の研究開発評価に関する大綱的指針（第3次）（内閣総理大臣決定）
- 06.03 （第3期）科学技術基本計画（閣議決定）
- 05.12 政策評価に関する基本方針（閣議決定）
- 政策評価の実施に関するガイドライン（府省連絡会議）
- 08.10 国の研究開発評価に関する大綱的指針（第4次）（内閣総理大臣決定）
- 11.07 （第4期）科学技術基本計画（閣議決定）

- 12.10 国の研究開発評価に関する大綱的指針（第5次）（内閣総理大臣決定）
- 13.12 目標管理型の政策評価の実施に関するガイドライン（府省連絡会議）
- 16.12 国の研究開発評価に関する大綱的指針（第6次）（内閣総理大臣決定）
- 14.07 研究開発法人評価指針

STI政策、独立行政法人、国立大学法人等の個別評価ガイドラインの他に政策一般を対象にした政策評価法がある
行政官は人事異動先によっては異なる評価スキルを個別に習得する必要がある
政策評価を独立した作業と位置づけている。実は、体系的作業の一断面にすぎないが
本来なら、戦略形成・環境分析・課題認識・政策形成実施評価見直しと、さらに上位政策との連携が必要
米国のように機関ごとの戦略が明確でない状況で、たんに上位政策との関連付けでそれを代替している
体系的なデータベースが整備されていない。「中央統計機構」はあるがデータ構造の共通化等の強い権限と専門性が必要
情報技術を核とした大変革期のただ中にあるが、それに対応した新構想「政策評価」を支える知的基盤の整備が整っていない

「政策評価審議会」では、これらの問題点をほぼ認識しているが、
所掌範囲を超えた改革ができない状況にある。次回どのようにすべきか、検討を深めたい。

日本の科学技術基本計画と政策運営の現状

- 第4期の科学技術基本計画はNPMの原則に貫かれた形で編纂されていた。ポストモダンに属し、授権empowerment型経営スタイルに特徴があり、協働・熟慮による状況の共有の下で、下部ないし現場に権限を委譲し、実施者の参加と自主的判断を尊重する。
- 第4期の後半以降の政権運営は、ニーズを知る現場への授権とは真逆の中央集権的方式が強化され、前近代的公共経営に舞い戻っている。

米国における政策運営の原理的進化

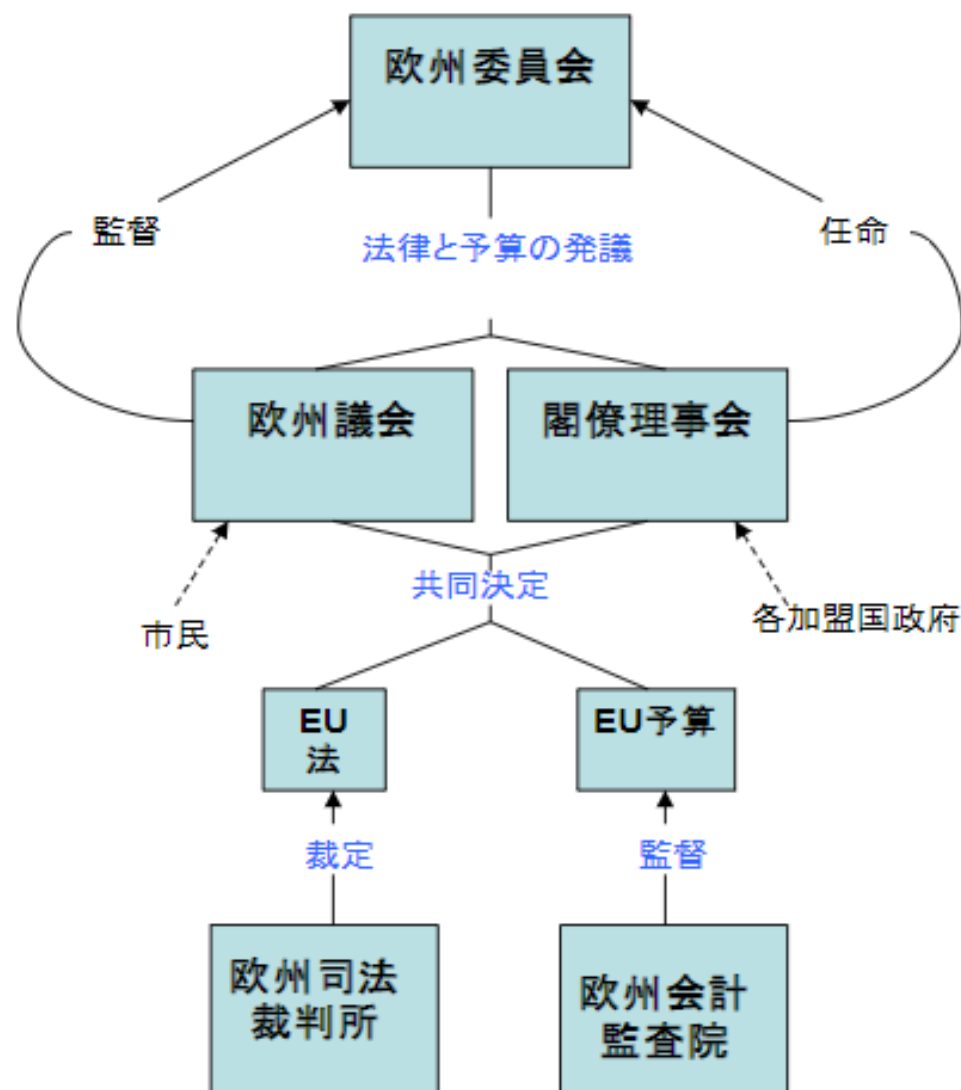
- クリントン、W.ブッシュ、オバマと大統領の交代に伴ってGPRA、PART、GPRAMAと、予算査定の方式が状況に合わせて変化してきている
- GPRAは各政府機関に3-5年先までの戦略計画の形成と、その進捗状況を併せて予算要求すべきことを義務付けた。
- PARTは政策のプログラム化を実効的に求めるもので、それまで成果の表現を仮想的誇大に示す習慣がOMBによって厳しく問われ、魅力的なターゲットを実現可能な方式（プログラム）が構想されるまで手段が磨かれ、プログラムが是正された。
- GPRAMAはGPRAの現代化版であり、スキルの向上したそれぞれの政策担当者に策定作業を委ね、機構内でより有効な政策への転換を促す体制の導入を図った。

EUにおける政策運営の原理的進化

- まず、各国独自の方式をEU方式に統合する過程で大幅な革新が起こり、各国比較を通して情報共有とスキルアップが図られた。
- 優秀な官僚が出向ではなくEUプロパーの官僚として採用されるに至り、その高いレベルが応募者に要求されると共に、進化した方式も生み出されて来た。
- FPの変化を辿ると、R&DないしRTDがR&Iに拡張され、社会経済的課題が中心的に扱われるようになった。ステージ→メカニズム→ターゲットというファンディングの枠組みの進化が研究開発から社会課題の解決まで対象領域の拡大に寄与した。

中国や韓国における政策運営の原理的進化

- 中国の5カ年計画は第11次から「規画」へと内容の転換が図られ、厳格な計画ではなく方向性や期待を含む企画へと衣替えをした。
- 第12次からは課題の募集に始まり分析を深めるべき領域を策定し、その分析者の公募も始まった。策定プロセスの大衆化が進められている。
- 韓国では早い段階から行政プロセスに、進んだ専門性の導入を計画的に図ってきた。
- 専門的知見やスキルはそれらを体化したヒトを組織化し行政プロセスの支援機関としてプールする方式へと進化してきている。

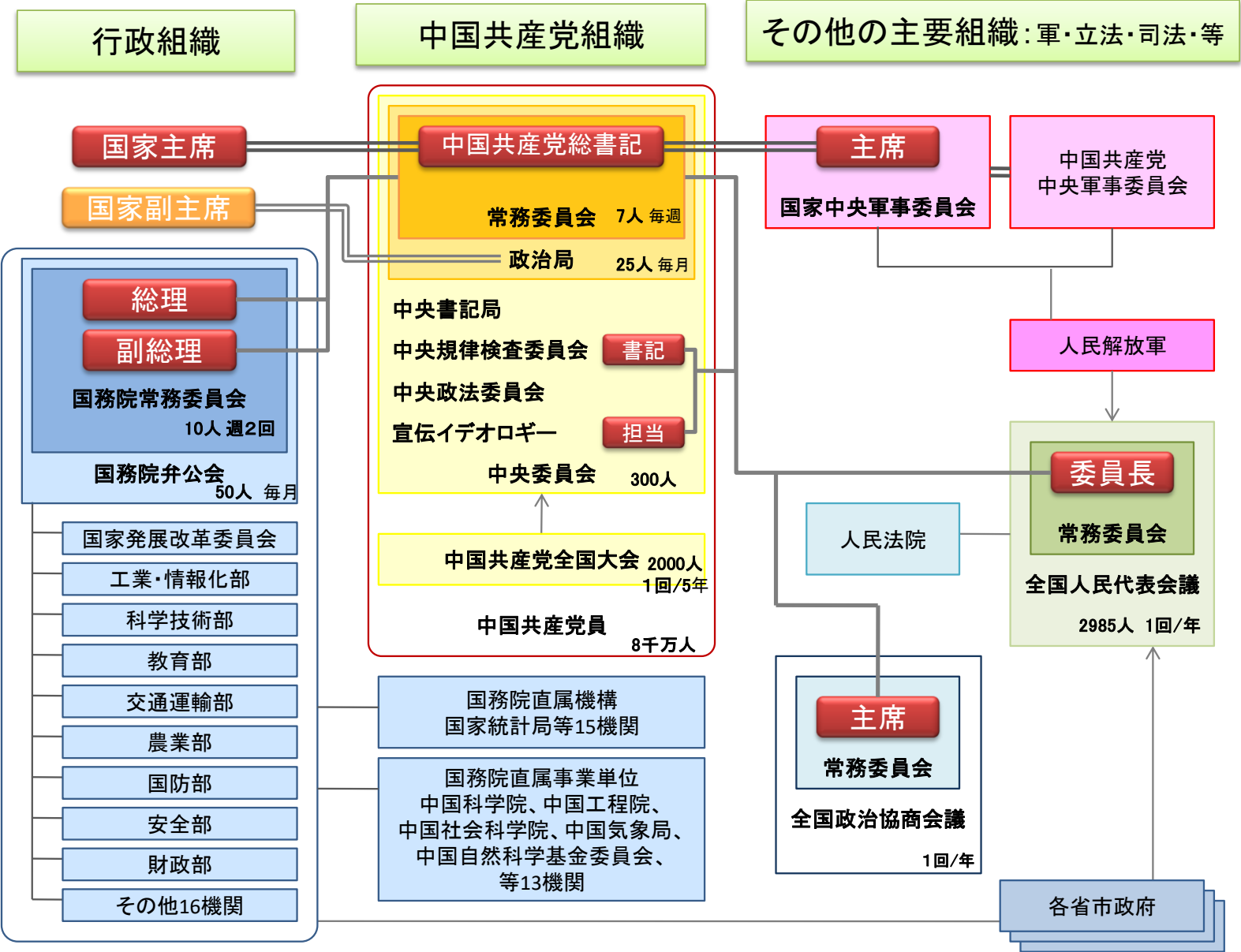


主な権限	内容
法案の提出	EUの主要機関の中で唯一、新規法案を策定する権限を持つ。EUと各加盟国の市民の公益を守り、市民と専門家の意見を聴取した結果を基盤にしてEU全体のための新しい法律を立案。立案においては、EU加盟国、産業界、労働組合、各分野の専門家などのそれぞれの異なる見解を考慮に入れることが求められている。欧州委員会が策定した法案はEU理事会と欧州議会が議論・修正し、採決する。
政策の遂行・運営	EUの各政策を遂行・運営する広範な権限を有し、これらの政策の予算も管理する。
EU法遵守を監視	EUの規則や指令が各加盟国で確実に執行されているかどうかを監視し、違反があれば、EU司法裁判所に提訴し、EU法の遵守を要求する。
予算の割り当て	EU理事会、欧州議会と協力して、予算の優先事項を決め、年間予算案を提案する。採択された予算案は、その執行状況を欧州委員会が会計検査院の監督の下に確認する。
国際舞台でのEUの代表	欧州委員会には、開発・人道援助、環境、貿易、競争政策など、各加盟国からEUに権限が移譲された政策分野に関して、EU加盟国全体を代表して交渉する責務があり、国連気候変動枠組条約（UNFCCC）締約国会合（COP）などでも交渉役を務めている。

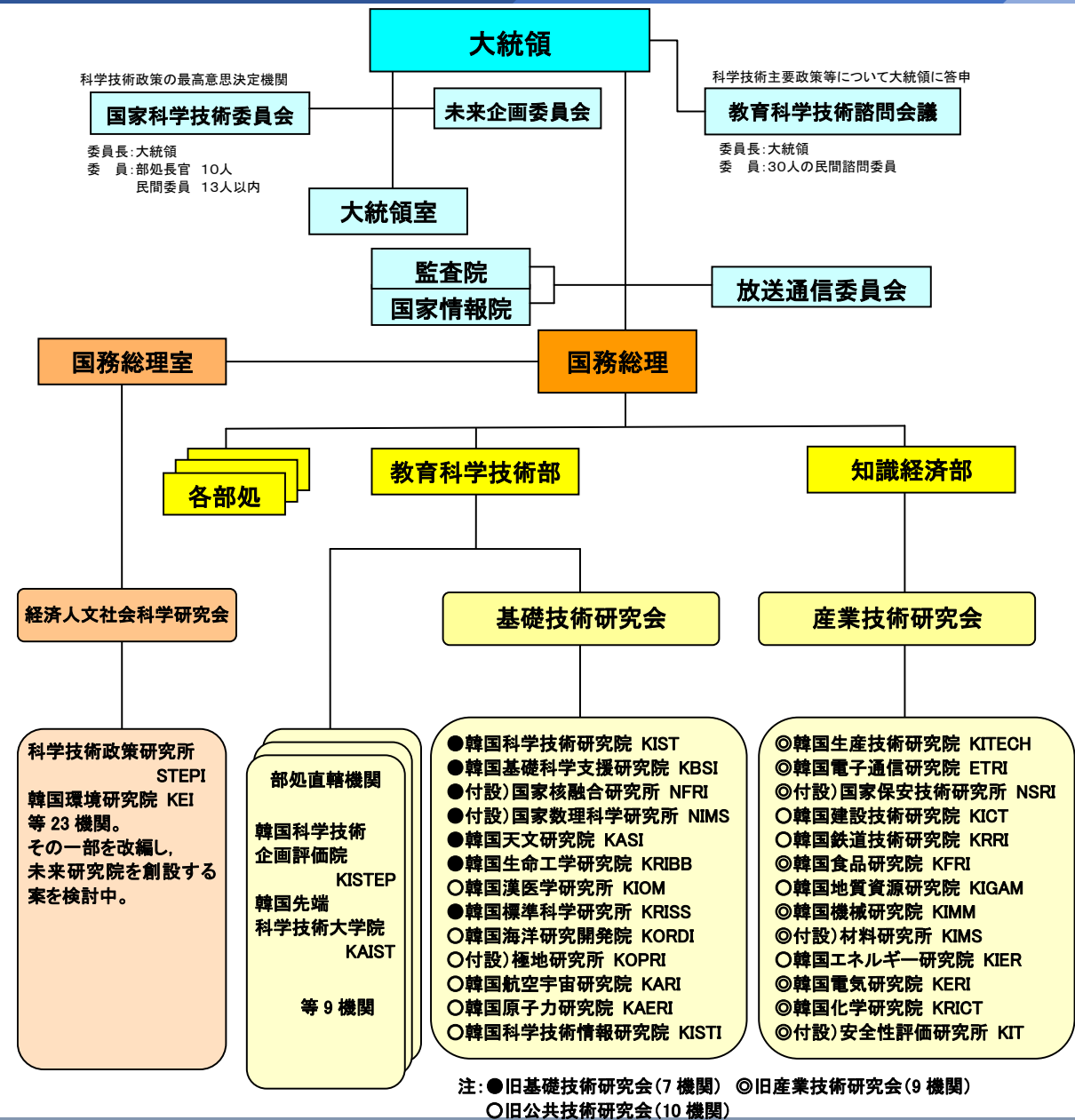
部門名	局名
総合サービス部門	Communication DG (コミュニケーション総局)
	European Anti-Fraud Office (欧州不正対策局)
	Eurostat (統計局：ユーロスタット)
	Historical Archives Service (アーカイブサービス)
	Joint Research Centre (共同研究センター)
	Publications Office (出版局)
	Secretariat General (事務総局)
政策部門	Agriculture and Rural Development DG (農業・農村開発総局)
	Climate Action DG (気候行動総局)
	Competition DG (競争総局)
	Defence Industry and Space DG (防衛産業・宇宙総局) ※新設
	Economic and Financial Affairs DG (経済・金融総局)
	Education, Youth, Sports and Culture DG (教育・若者・スポーツ・文化総局)
	Energy DG (エネルギー総局)
	Employment, Social Affairs and Inclusion DG (雇用・社会問題・インクルージョン総局)
	Environment DG (環境総局)
	Executive Agencies (各種プログラム実施機関)
	Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union DG (金融安定・金融サービス・資本市場同盟総局)
	Maritime Affairs and Fisheries DG (海事・漁業総局)
	Mobility and Transport DG (モビリティ・運輸総局)
	Health and Food Safety DG (保健衛生・食の安全総局)
	Communications Networks, Content and Technology DG (通信ネットワーク・コンテンツ・技術総局)
	Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs DG (域内市場・産業・アントレプレナーシップ・中小企業総局)
	Migration and Home Affairs DG (移民・内務総局)
	Justice and Consumers DG (司法・消費総局)
	Regional and Urban Policy DG (地域・都市政策総局)
	Research and Innovation DG (研究・イノベーション総局)

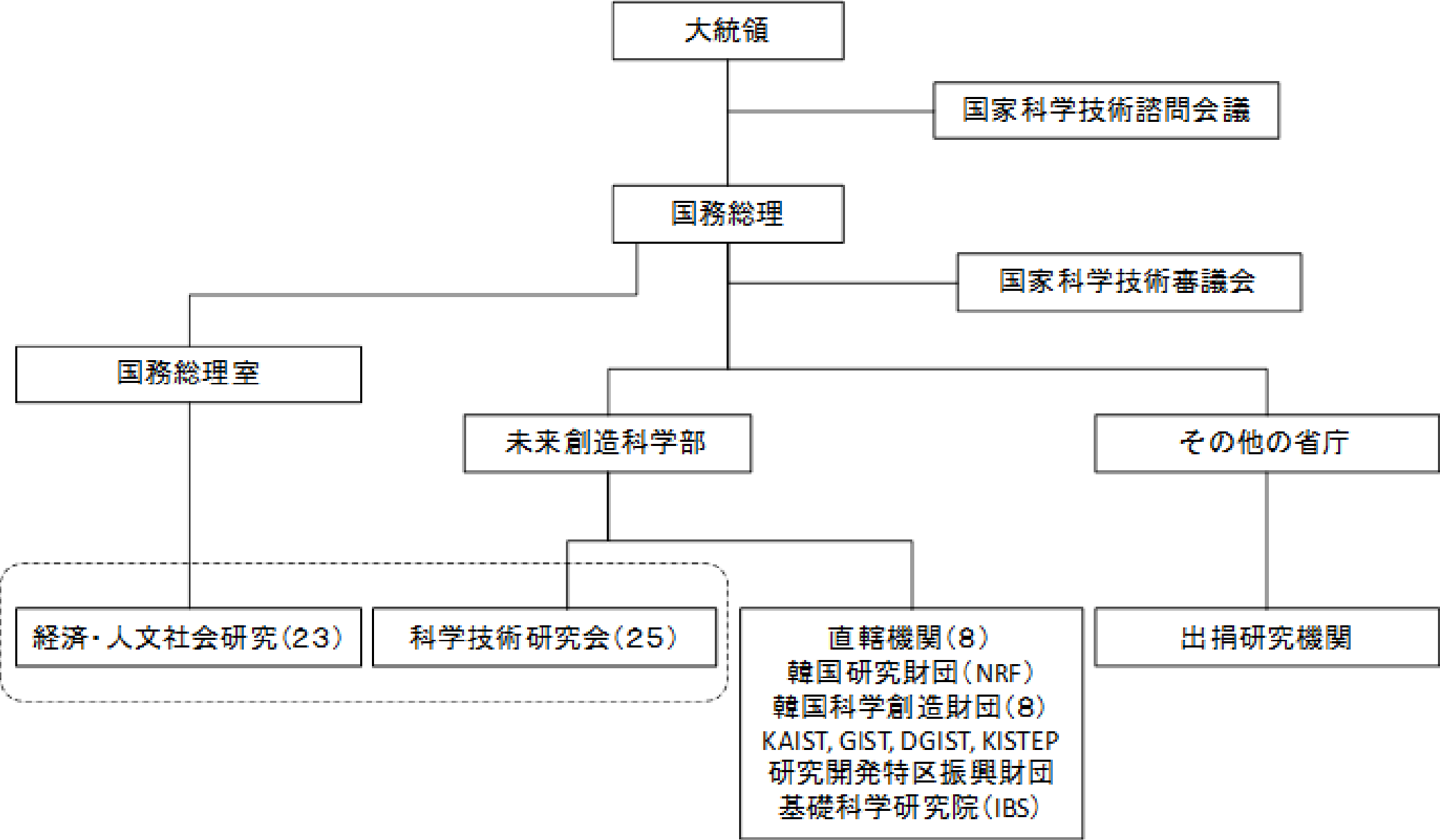
対外関係部門	Structural Reform Support DG (構造改革サポート総局) ※新設
	Taxation and Customs Union DG (税制・関税同盟総局)
	European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations DG (欧州市民保護・人道支援活動総局)
	European External Action Service (欧州対外行動庁)
	European Neighbourhood and Enlargement Negotiations (欧州近隣・拡大交渉総局)
	Foreign Policy Instruments (外交政策手段局)
	International Cooperation and Development DG (国際協力・開発総局)
対内サービス部門	Task Force for Relations with the United Kingdom (イギリスとの関係に関するタスクフォース) ※新設
	Trade DG (通商総局)
	Budget DG (予算総局)
	Data Protection Officer (データ保護官)
	European Personnel Selection Office (欧州人事選抜事務所)
	Human Resources and Security DG (人的資源・保安総局)
	Informatics DG (情報科学総局)
	Infrastructures and Logistics – Brussels (インフラストラクチャー・ロジスティックス局：ブリュッセル)
	Infrastructures and Logistics – Luxembourg (インフラストラクチャー・ロジスティックス局：ルクセンブルグ)
	Inspire, Debate, Engage and Accelerate Action (促し、議論し、関与させ、加速させるアクション)
	Internal Audit Service DG (内部監査総局)
	Interpretation DG (通訳総局)
	Legal Service (法務局)
	Library and e-Resources Centre (図書館・eリソースセンター)
	Office For Administration And Payment Of Individual Entitlements (個人向け給付管理・支払局)
	Translation DG (翻訳総局)

中国の政治行政組織

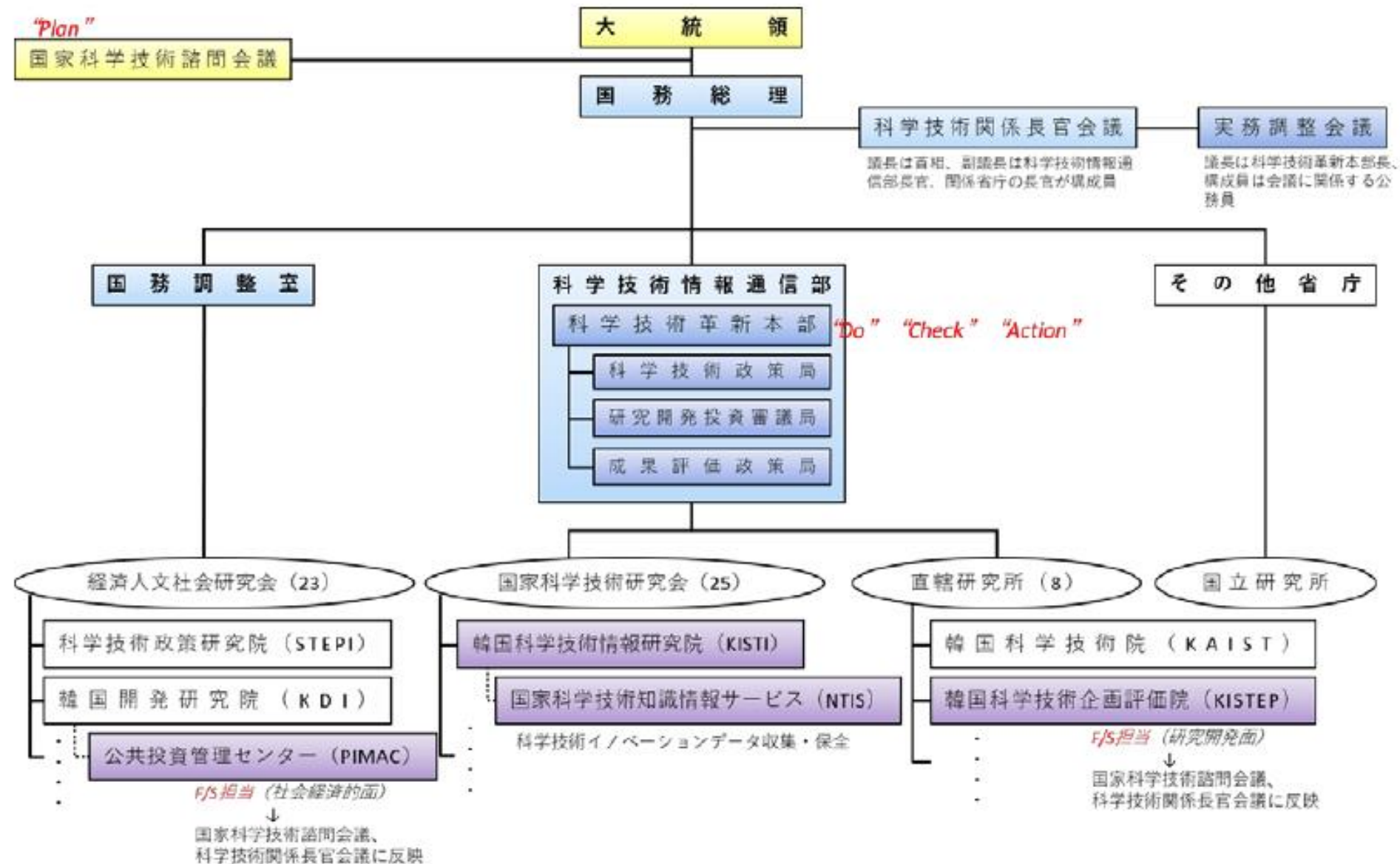


李明博政権の科学技術行政の体制

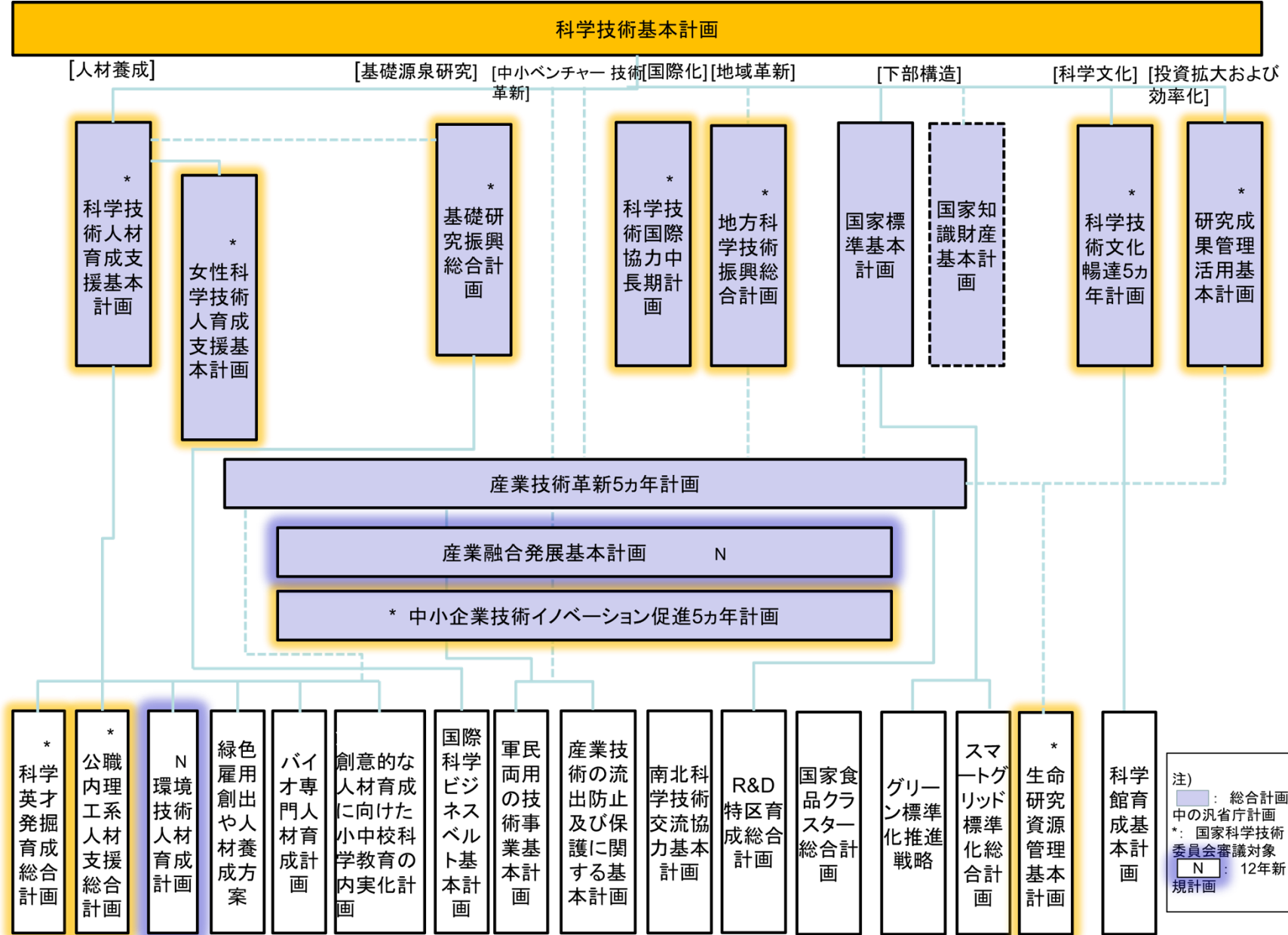




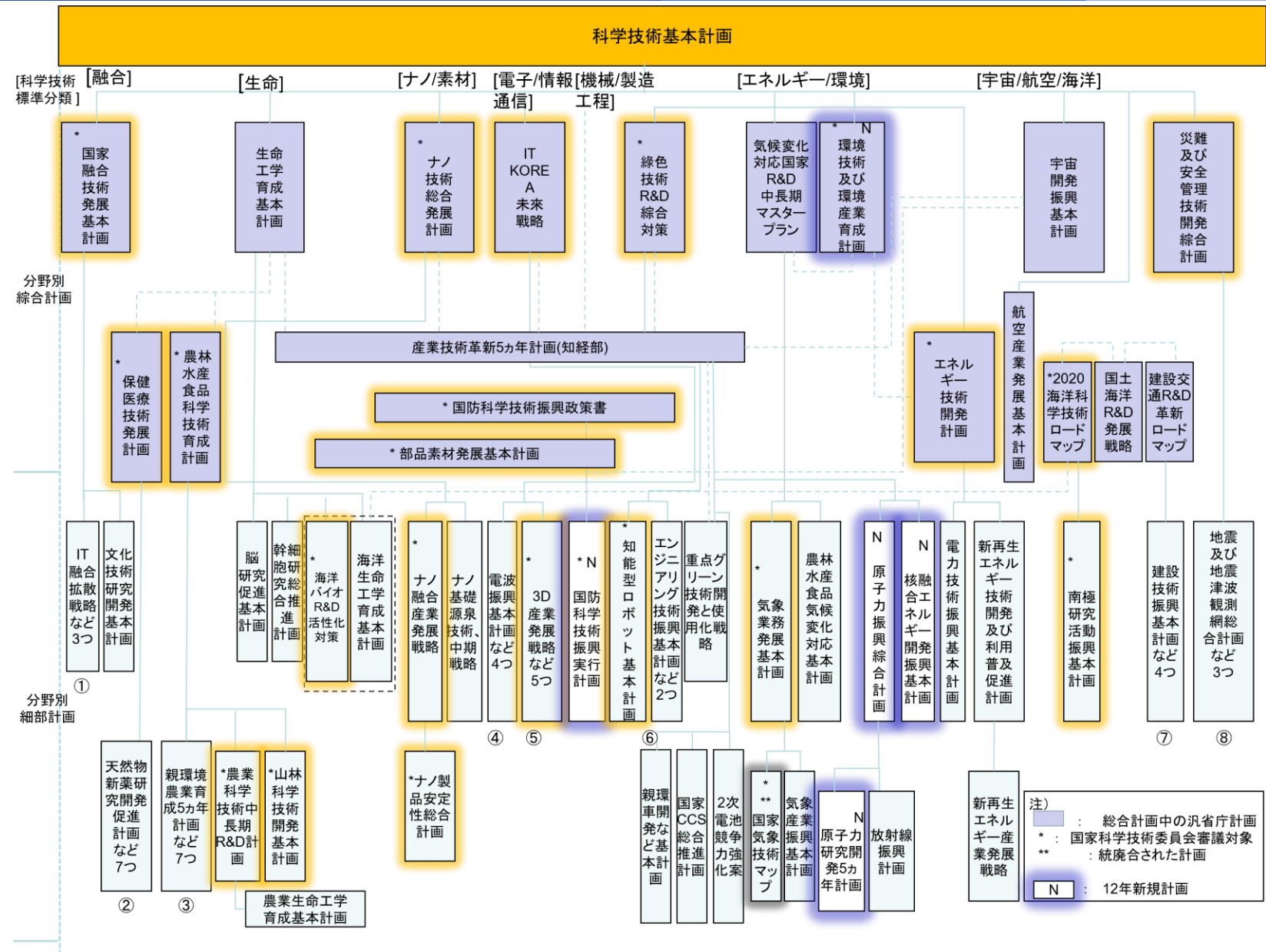
文在寅政権の科学技術政策関連組織の一部



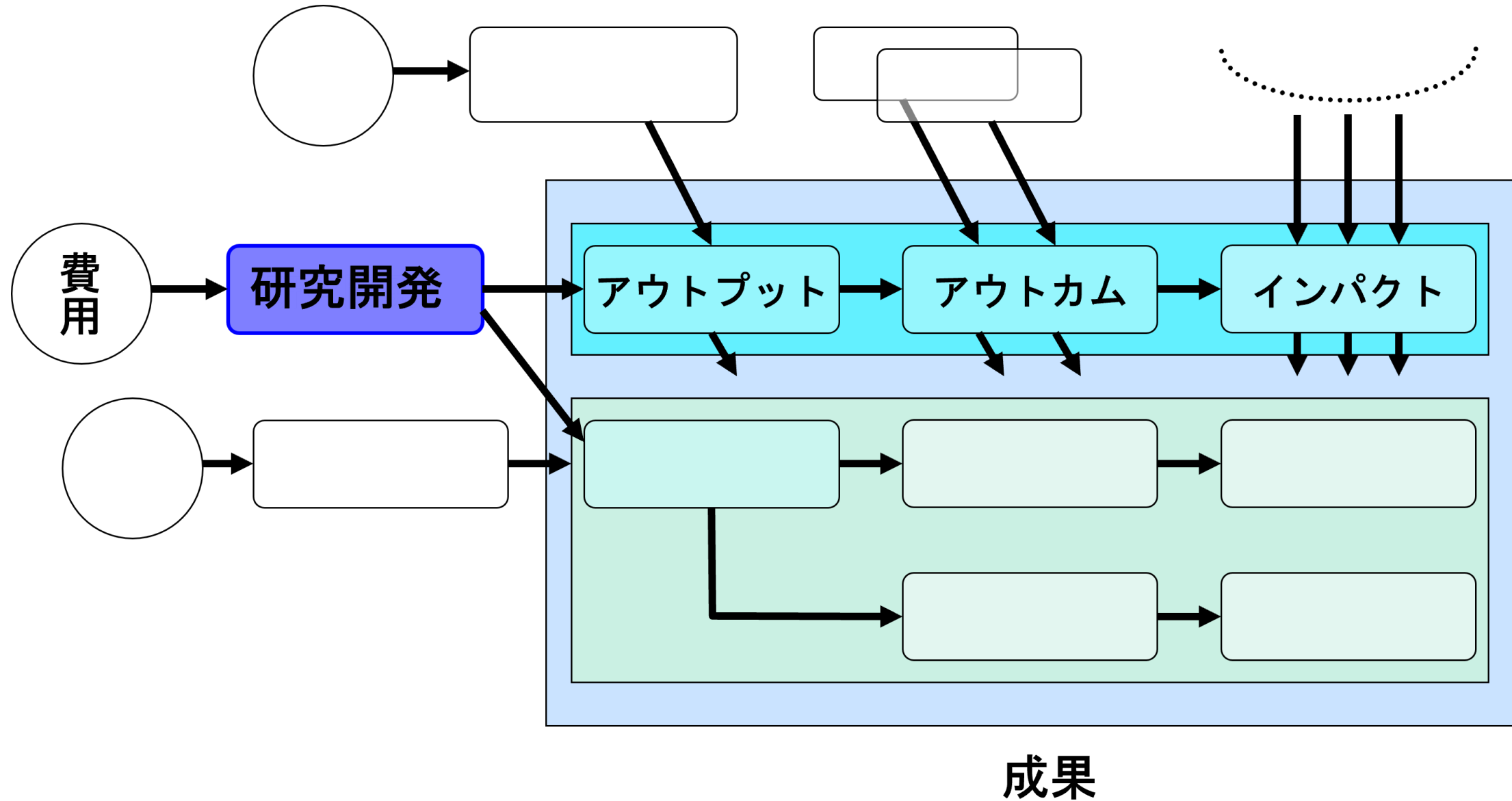
韓国のSTI関連政策体系（その1）朴槿恵政権



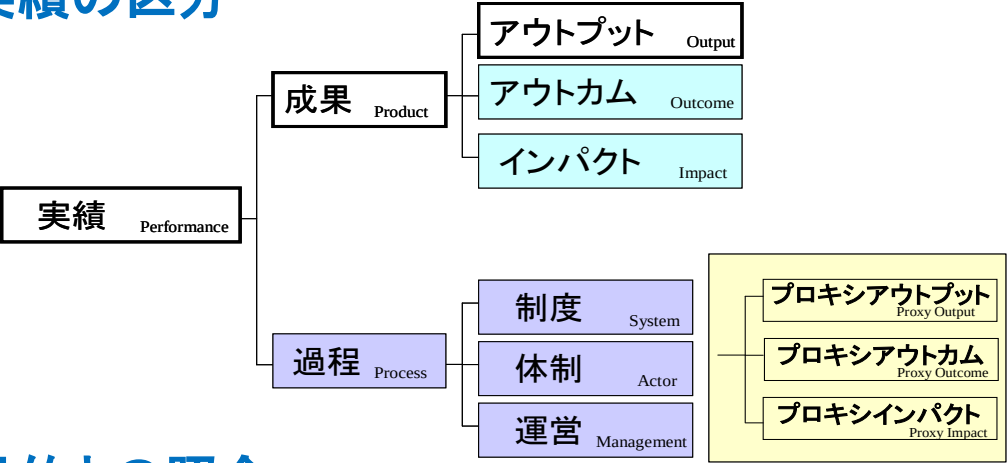
韓国のSTI関連政策体系（その2）朴槿恵政権



研究開発投資と成果の関係



◆実績の区分

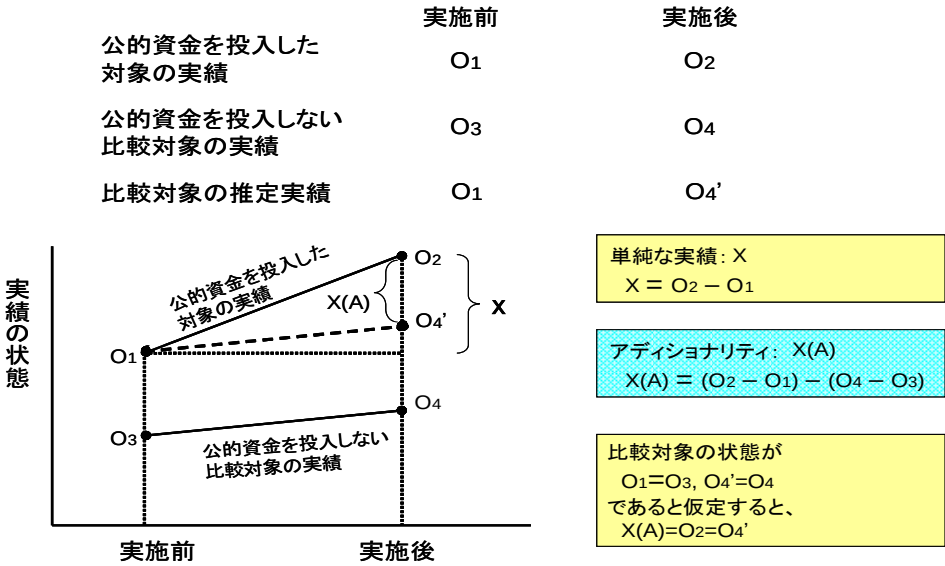


◆目的との照合

		実施者との関係	
		直接	間接
目的との関係	主題的		
	副次的		

「直接」: 資金を得た実施者。「間接」: 直接実施者と日常的に情報交換を行っている資金によらない実施者(ベーター法)

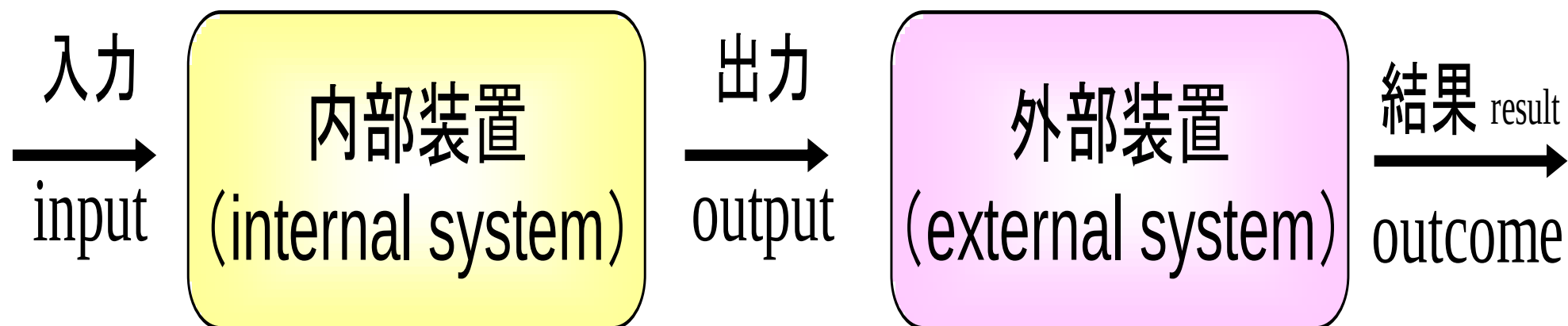
◆アディショナリティ

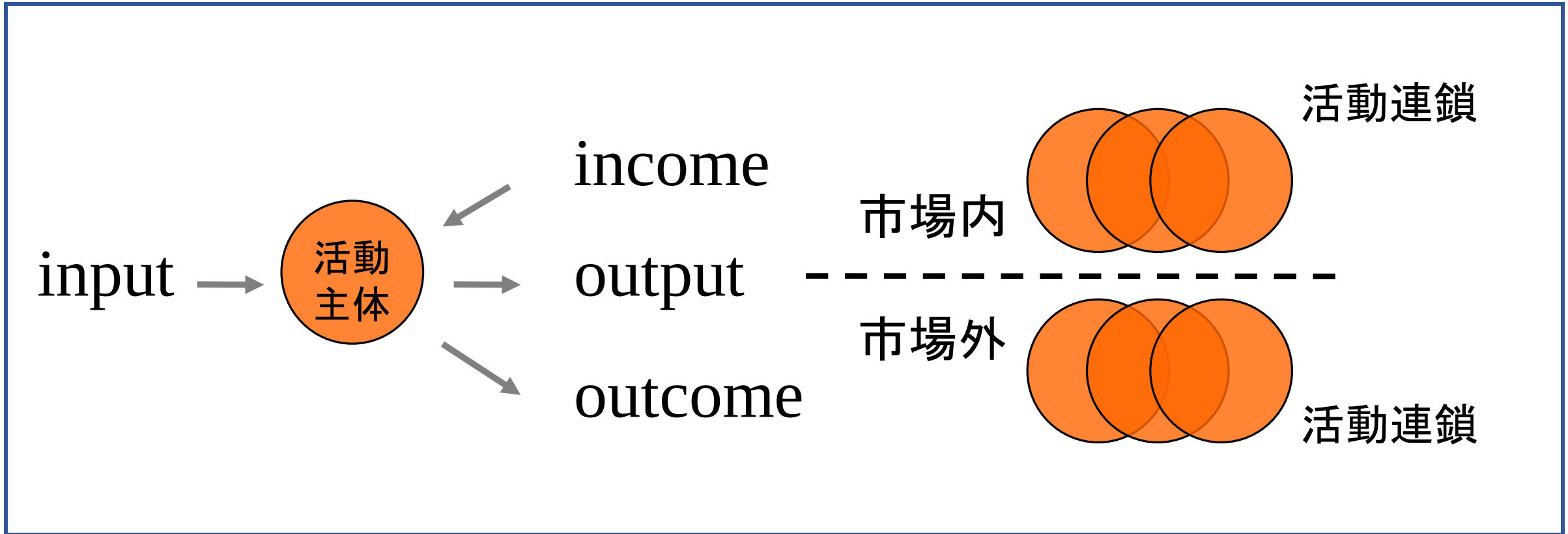


◆関係者の責任範囲

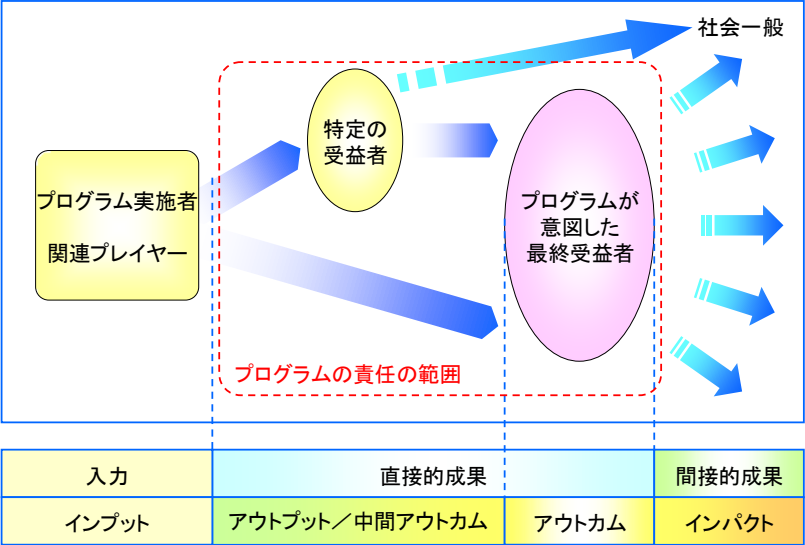
- 目的に掲げる**本質的成果(アウトカム1)**。
- 目的に掲げる行為の中で**副次的に得られた成果(アウトカム2)**。
事前評価では、期待される副次的成果を可能な限り**目的の中に組み込んで**リスクを削減する。
- 実施者の行為と関係なく第三者によってあげられる成果(**インパクト**)には感知しない。評価の範囲には加えない。

- ・ 評価の対象に加えるべき内容と、実施関係者の責任の範囲を明確にする。
- ・ 責任範囲の成果が大きくなるようにプロジェクトのマネジメントを工夫する。

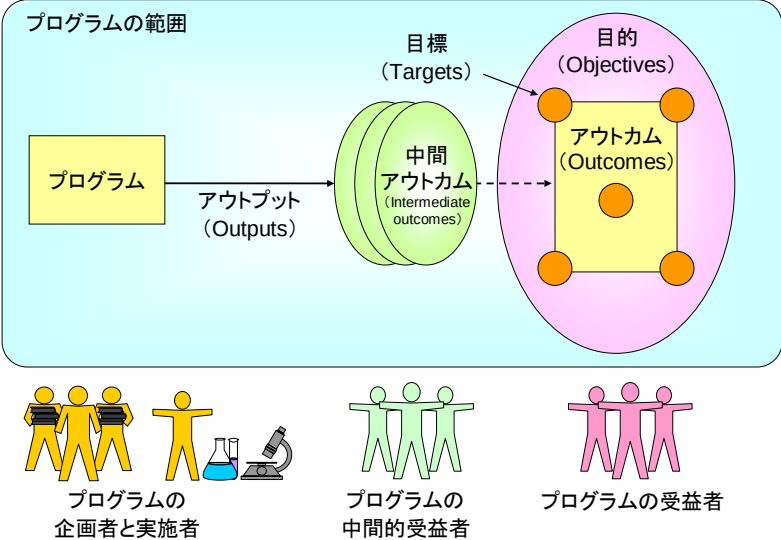
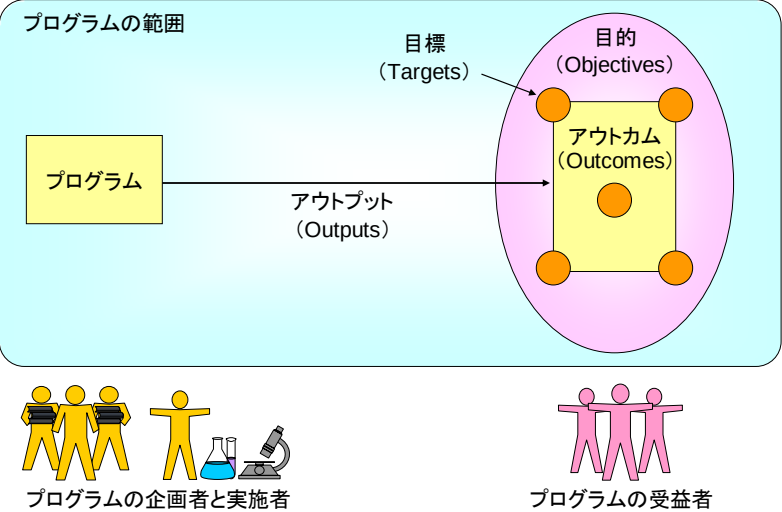




目標設定とアウトカム (PART方式)

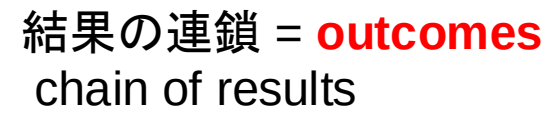


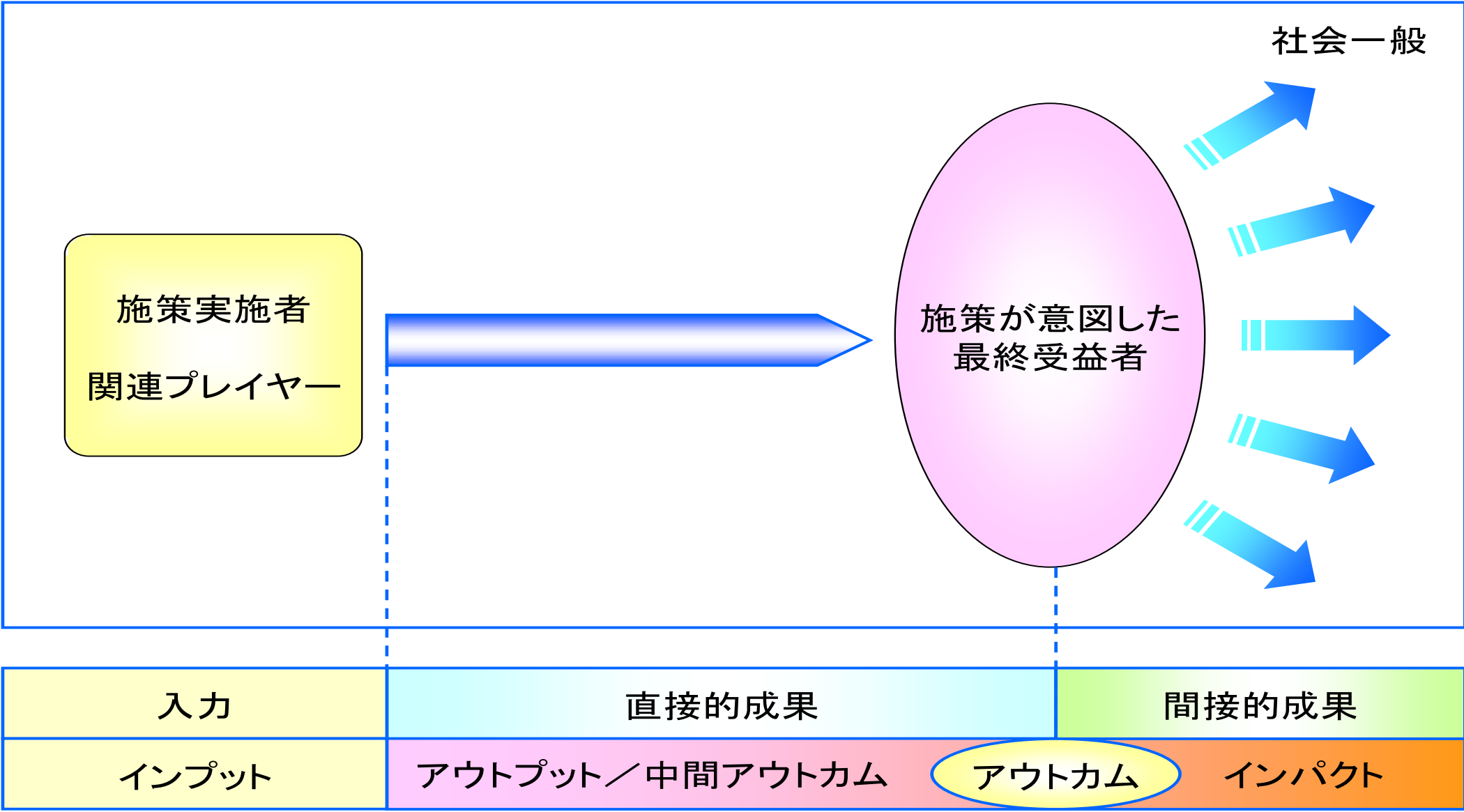
プログラムの所掌範囲とインパクト



プログラムの目的・目標・アウトカム

プログラムの目的・目標・アウトカム(多段階)





アウトカム： 施策の「意図した結果」(事前)

施策「目的に照らした」「本質的内容」(事後)

成果の**内容的側面**や**本質的側面**に注目して把握される

- 研究開発施策の場合たとえば「論文の質的内容」
- 施策目的が疾病予防の場合「予防効果の向上率」等

アウトプット： 「意図した結果」をもたらす「活動のレベル」(事後)

施策「目的に照らした」「形式的成果」(事後)

成果の**形式的側面**や**現象的側面**に注目して把握される

- 研究開発施策の場合たとえば「論文数」
- 施策目的が疾病予防の場合「疾病者数のトレンド」等

インパクト： 「意図した結果」**以外**の「波及効果」

「意図した結果」を「直接的成果」とすると、第三者による「成果」に相当する

- 研究開発施策の場合たとえば「当該論文の読者等による当該論文の内容に基づく関連成果」
- 施策目的が疾病予防の場合「予防効果の向上が惹起するその他の社会経済的効果」