

外部評価、第三者評価の捉え方に関する委員意見

平成24年7月3日
評価専門調査会事務局

1. 外部評価について	
外部評価のあり方	<p>「外部」評価は、評価の目的によって求められる形式が異なる。</p> <p>①組織学習、施策の見直し・改善が目的 研究開発実施者がみずからの研究に対し、事業推進部署がみずからの企画とマネジメントに対し行う自己評価は組織学習のために重要。その際、特に後者については内部／外部の専門家(ピアではなく、調査・分析の専門家)を活用し、調査・分析を行うこと、また、外部有識者(ピア等研究開発周りのことに詳しい人材)から適切な助言をもらうことが必要。この目的の評価が定着するまでは、評価の枠組みについて外部専門家を交えて検討することが必要。</p> <p>②アカウントビリティ、予算査定が目的 アカウントビリティの確保や予算査定を評価の目的とする場合、自己評価はなじまない。アカウントビリティ確保のためには、メタな組織(被評価者が研究開発実施者の場合、事業推進部署もしくは評価部署、被評価者が事業推進部署の場合評価部署)もしくは第三者機関が評価を行うのが基本。その際、自己評価は行っても、その評価の枠組みは評価主体が指定すべき。被評価者とメタな組織は同一組織であるため、特に慎重な設計が必要。第三者機関が被評価者と同一系列(例:文科省とJST)の場合も同様。</p>
	<p>評価はPDCAの「C」。「A」につながるものである事が必要。本来、「C」を外部・第三者が行うべき必然性は無いと思うが、施策やプログラムのKPI(Key Performance Indicators)の定義が難しいために、客観性をもった外部・第三者評価が必要。</p>
	<p>現在の評価は、絶対評価を求める事に難しさがある。ベンチマークに基づく相対評価ができれば客観性が上がる。</p>
評価の実施主体	<p>各府省における事業そのものの事前評価を強化する際には、事業推進主体が懇意にしている少数の外部有識者に個別に意見を聞くといったことであれば、従前から行われており、事業推進主体から聞かれて直接批判的な意見は言いにくい。府省内であっても評価部署が設置した評価委員会で評価を行うことが肝要。この意味で、経済産業省が最近開始した事前評価の方法は非常に実効的で、参考になる(経済産業省の事前評価では、①事業推進主体が外部評価者から個別に意見聴取した結果を、②産業構造審議会 評価小委員会(①はアドホックな評価者、②は恒常的に設置されている委員会であり、両者の評価者は異なる)が評価。かなり厳しい評価が行われて事業の中止／企画のやり直しになることもあり、後々外部評価者が見て事業の仕組み自体がおかしいと思うような事業の実施を未然に防ぐことができている)。</p>
評価対象(被評価主体)	<p>多くは研究開発実施者が被評価者。事業推進部署が被評価者になるようシフトすべき。</p> <p>各府省において、事業推進主体が企画立案した事業の内容を、事業開始前に、評価部署が設置する外部評価委員会が評価する仕組みを構築することが必要。これは、位置付け的には①事業推進主体に対する評価に当たると思うが、調査結果によれば、現状は、一部の府省でしか実施されていない。</p>
評価者の選任	<p>一般的に、いわゆる「〇〇村」身内での評価を排した外部有識者による評価というのは全く正しいが、専門分野が細分化している現在、「村」の外に適切な評価者たる人材がそれほど多くないことも事実。一方、広い観点からの評価という意味で、評価対象分野とは無縁の有識者を選任する場合においても、適切なる議論が出来るような人選がなされなければならない。</p> <p>以上に関し、外国人を評価者として加えた国際評価を積極的に取り入れるべき。勿論課題によっては国際競争上或いは機微情報等の関連から事前評価、中間評価に外国人の参加が困難な場合も多いと考えられるが、終了時評価、追跡評価においては、アウトプット、アウトカムの国際的な評価を得る、という点からも意義がある。宇宙研においては、数年に一度の、海外の有識者が過半数を占める評価委員会によるマネージメント全般から計画中及び遂行中のプロジェクトに互る評価が、世界トップクラスの研究成果を生むことに寄与した。</p> <p>先端的な分野になるほど、国内で評価できる人材は限定されるので、外部評価者の公平な選定は難しい。技術的な部分の評価だけでも、海外の研究者を評価者としてもう少し積極的に含めていくべき。</p> <p>外部評価を行うために恒常的に評価委員会を設置している府省／機構も多いが、外部評価の客観性／公平性を担保するために、委員の任期を適正なものにする必要がある。短すぎると素人過ぎてしまい、長すぎると慣れ等が生じてしまい、いずれも適切な評価ができない懸念がある。年間に開催される会議の回数にもよるが、年間6回程度の場合は2年ではようやく慣れた頃に交代となってしまうため短すぎ、4年～6年～4年×2期8年程度が適切ではないか。一方、10年以上も同じ顔ぶれの評価委員会は良くない。</p>

<p>評価者の選任</p>	<p>通常事前評価と事後評価の評価者が違うが、事前評価の評価者の責任が明確でない。もちろん本質的に実行者に責任があるが、事前評価側にもある意味の責任がある。最近では、事前評価側の一部がPDなどとしてプロジェクト実施中に意見を言える制度が多くなり、改善されつつある。</p> <p>評価にモチベーションを与えるシステムが重要。海外の例では、評価委員や、PO,PDはある種キャリアとして大変いい評価として受け入れられ、比較的若い方がそのような職につき(そのための専門職もある)、その後アカデミアや企業に転職することはざらにあるが、国内ではそのような形がとりにくい。</p> <p>評価には大変な時間と労力がかかるので、できたら評価者を顕彰するシステムも必要。</p> <p>外部・第三者機関が評価を行うにしても評価者としての教育や理論付けが必要。</p>
<p>評価に必要な調査・分析</p>	<p>調査・分析の実施をこれまで以上綿密に行うべき。この調査・分析が不十分であると評価が表面的或いは儀式的なものに陥る恐れがある。特に事前評価においてコスト(開発費、所要経費等)に係る定量的調査・分析を強化すべき。これまでこのコスト算定が甘いために中止になったり、逆に予算を使い切れずに終わった計画があったことも事実。</p> <p>追跡的に研究開発のインパクトを測る場合、外部専門家による調査・分析が特に重要。</p> <p>評価の効率化を図ると同時に研究開発実施主体の負担感を軽減するため、評価に必要な調査は計画的に行われることが望ましい。すなわち、研究開発実施主体に対しては、研究成果に関する何らかの調査が行われていることが多いと思われるので、評価のために必要な調査項目をあらかじめそこに盛り込んで、研究実施期間終了後も一定期間(例えば5年間)は同調査を継続的に行うようにして、評価のためにそれとは別に調査が行われないようにするべき。また、同調査を研究実施期間終了後も一定期間は行うこと、それに対して回答義務があることを、研究開発実施主体には、研究開発開始前に予告しておくことが肝要である。</p>
<p>評価項目の選定</p>	<p>客観性の担保のため、ある程度具体的な評価項目を総合科学技術会議が提示する(ただし、プロジェクトの性格により、評価項目の範囲・詳細度は異なってもよい)。</p>
<p>評価結果の活用</p>	<p>研究者に対する評価結果は、批判的な評価の意味だけでなく励ましの意味でも、必ずフィードバック(通知)されるべき。評価のために研究者は、一定の労力をさいていることが多く、その結果が研究費の増減以外の意義を持つためにも重要。</p> <p>中間評価の場合は、翌年度に配分される研究費に反映する(増額されるケースがある一方で翌年度以降の中止もある)べき。</p> <p>終了時評価の場合は、当該研究開発実施主体の次の事業への応募審査時に、評価結果が活用される仕組みが必要だと思う。研究開発実施主体は、ほとんどの場合、複数の研究者から構成されるグループであり、代表者が応募毎に異なっていることも多く、難しい側面があるが、せっかく整備されたe-radの活用も含めて、評価結果を全府省で共通的に即時に活用できる仕組みを構築する必要がある。</p>
<p>評価結果の公開</p>	<p>評価結果だけではなく、評価に用いた資料等についても可能な限り公開する。また、評価の活用状況(評価結果をどのように受け入れたのか、受け入れなかったのか、どのような行動につなげたのか等)を明示的にする必要がある。公開の程度は、第三者によって検証可能な程度まで行う。</p> <p>調査結果では、評価結果の活用状況について、モニタリングや公表などの実施が行われているかがプロジェクトごとにバラバラである(公表しない場合、何か理由があるのか?)</p>
<p>フォローアップ</p>	<p>評価結果がどのように活用されているかが問題。「追跡調査」を実施し、研究成果の活用とともに、評価結果の活用についても、中・長期的に検証する必要がある。</p> <p>研究成果が、時間的ラグを持って他分野に応用されたりする可能性を考慮すると、連続性を持って、長期にわたるフォローアップが必要ではないか。ある程度の時間的ラグを考慮すれば、調査・分析の実施による評価も可能になる。</p>

評価の効率化	<p>様々なプロジェクトが様々な主体により実施されているが、過去の類似・関連したプロジェクトの評価結果を蓄積し、評価の際に考慮しているケースが少ない。データベース化し、関連プロジェクトの評価結果を引用しやすくする必要はある。</p> <p>経済産業省では、事前評価だけでなく、中間評価・終了時評価についても、①事業推進主体が外部評価者から構成される評価委員会により評価した結果を、②産業構造審議会 評価小委員会（①はアドホックに設置される委員会、②は恒常的に設置されている委員会であり、両者の委員構成は異なる）が評価している（中間評価・終了時評価は、かなり以前からこの形式。①については、シンクタンクに調査・分析が外部委託されることも多い）。熱心ともいえるが、①も評価委員会が設置され、かつシンクタンクに委託されることも多く、一定の客観性は担保されていると思われることから、さらに②で二重に評価するのは若干やりすぎのように思う（事業規模によっては、さらに総合科学技術会議でも評価されるため三重の評価となっている）。</p>
2. 第三者評価について	
第三者評価の役割	<p>第三者評価が、外部評価と同じような構成、スタイルで行うのでは、所謂「屋上屋を重ねる」こととなる。提案として、総合科学技術会議のような第三者評価機関は、外部評価機関等が「国の評価に関する大綱的指針」に沿った評価を行っているか、という観点から、これまでに外部評価等で行われた評価の結果を評価する、ということの基本にしてはどうか？</p> <p>比較として適切かは疑問であるが、 内部評価⇔地方裁判所、外部評価⇔高等裁判所、第三者評価（大綱的指針に沿った評価が行われているか）⇔最高裁判所（憲法に沿った裁判が行われているか） といった感じで、第三者評価では、原則として計画そのものの具体的評価より、外部評価等を評価することとする。このメリットとしては屋上屋の回避とともに、外部評価等自体がこれまで以上に客観的且つ公平に行われることが挙げられる。</p> <p>外部評価と第三者評価で重複して評価する必要はない。（または、評価内容により、外部評価にかける部分と、第三者評価にかける部分とを分けることも可能）。</p>
第三者評価を拡大する必要性及び受け皿	<p>各省庁が所管する研究機関や独立行政法人に、評価を委託することも可能ではないか？Peer reviewのイメージで、例えば、文科省所管の研究機関が経産省実施のプロジェクトを評価するなど。省庁間の情報共有も進展する。</p> <p>これまで総合科学技術会議で評価を担当したいくつかの事業においても、事業の仕組み自体に疑問の声が生じたものがあつた。事業推進主体だけでは考えが固まってしまう懸念があることから、総合科学技術会議による第三者評価も強化が必要だが、評価できる事業数には限界があるため、各府省における事業そのものの事前評価を強化する必要がある。</p> <p>新たな評価機関を設置することは、現在の情勢等から現実的ではないので、総合科学技術会議による第三者評価を拡大していくべき。 具体的な金額は今わからないが、平均的な事業規模よりは大きい事業を対象にするという観点から、例えば前年度の平均的な事業規模と最大の事業規模との間のどこかに何らかの理屈付けで線を引くような方法が考えられる。</p>
評価の効率化	<p>ある程度の統一された評価基準が作成されれば、第三者評価も拡大しやすくなる。</p> <p>独立性も重要ではあるが、各府省でも「外部評価」が行われていることを前提とすれば、第三者評価は、その上でさらに外部評価を行うことになるため、効率性がより重視されるべき。何度も外部評価をすることが無駄というわけではないが、国が保有する評価に使える資源（人員、予算等）には限りがあることから、今後とも評価の継続的な実効性を担保するためにも、効率性は重要。</p> <p>第三者評価の際に、各府省が実施した調査結果では不十分だとして研究開発実施主体に対して改めて調査が行われては、非効率であるだけでなく研究開発実施主体にとっては過度な負荷がかかってしまう。これまで評価を担当したいくつかの総合科学技術会議による評価と同様、各府省による調査結果や評価結果を活用されるべき。 なお、適切な第三者評価が行われるためには、第三者評価の実施主体が必要と判断する調査項目を、あらかじめ計画的に各府省における調査項目に盛り込んでおくことが必要（評価指針を示すだけでなく、ある程度の強制が必要か）。</p>

評価の効率化	<p>総合科学技術会議は、評価の際、各府省による調査結果や評価結果を活用するが、短期間の評価期間でそれらを読み込んで理解して適切な評価を行うのは難しい業務と言える。</p> <p>これまで総合科学技術会議で評価を担当したいくつかの事業についても、各府省では何度も議論を重ねて評価が行われた後に総合科学技術会議での評価は行われたものと思うが、総合科学技術会議にとっては事業の成果のみならず、事業内容を聞くのも初めての委員も多いということで、各府省はゼロから説明しなければならず、また総合科学技術会議も短期間で理解した上で評価しなければならず、屋上屋的な評価になっている面もあったかもしれない。</p> <p>そこで、調査結果や評価結果を(紙ベースで)活用するだけでなく、総合科学技術会議の専門委員が各府省の外部評価委員を兼任すると良いのではないかと。各府省における評価段階に、総合科学技術会議から1名程度が参加すれば、より理解を深めた上で適切な評価ができるのではないかと(分科会に一部の人が参加し、分科会の結果を親委員会に報告して、親委員会で話し合うイメージ)。</p> <p>また、オンブズマン等から各府省の設置する評価委員会が、お手盛りである等の批判が行われることがあるが、もしそのような事態がある場合も、総合科学技術会議の専門委員が加わることによって、適切な評価をすることができるようになる。</p>
--------	--