2 事前評価が義務付けられた4分野の政策評価

2-1 研究開発を対象とする評価

(要旨)

(1) 評価の枠組み

(評価法と国の研究開発評価に関する大綱的指針)

研究開発を対象とする政策評価は、研究開発施策（各府省の研究開発の方針等やその方針等を具体化する研究開発制度）及び個々の研究開発課題が対象となる。

評価を行うに当たっては、事前評価、事後評価のいずれであっても、評価法及び基本方針で定めるところによるほか、「国の研究開発評価に関する大綱的指針」（平成20年10月31日内閣総理大臣決定。以下「大綱的指針」という。）を踏まえて行うものとされ、各府省は、大綱的指針に沿って、評価方法等を定めた具体的な指針（以下「研究開発評価指針」という。）を策定することとされている。

以前の「国の研究開発評価に関する大綱的指針」（平成17年3月29日内閣総理大臣決定、20年10月31日廃止。以下「旧大綱的指針」という。）においては、評価実施上の共通原則として、①追跡評価実施の定着化・充実、②評価項目・評価基準の設定・明確化等が明示されている。

(2) 評価の実施状況

(ア) 各府省における旧大綱的指針に沿った研究開発評価指針等の策定状況・規定内容

政策評価として研究開発評価が行われている9府省（総務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省及び防衛省。以下「9府省」という。）について、

- ① 各府省における旧大綱的指針に沿った研究開発評価指針の策定状況をみると、
 - i) 旧大綱的指針に沿った研究開発評価指針が策定されている府省が8府省（総務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、環境省及び防衛省）
 - ii) 旧大綱的指針以前の「国の研究開発評価に関する大綱的指針」（平成13年11月28日内閣総理大臣決定、17年3月29日廃止）に沿って策定された研究開発評価指針がそのまま用いられている府省が1府省（国土交通省）
- ② 旧大綱的指針に明示された原則が、各府省の政策評価基本計画、政策評価実施計画及び研究開発評価指針に規定されているかについてみると、追跡評価実施の定着化・充実が規定されていない府省が1府省（国土交通省）みられた。

(イ) 各府省の評価の実施状況

旧大綱的指針では、評価実施上の共通原則として、評価基準の設定・明確化

が明示され、各府省の研究開発指針においても評価基準をあらかじめ明確かつ具体的に設定することとされている。

しかし、平成 20 年 1 月 1 日から 12 月 31 日までに政策評価として研究開発評価が行われた 7 府省（総務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省及び防衛省）の評価をみると、評価が行われる際に用いられている評価基準が個々の事業ごとに評価書上明らかにされている府省はないなどの状況がみられた。

また、研究開発施策の評価については、研究開発制度の評価が 4 府省（総務省、文部科学省、厚生労働省及び農林水産省）で行われている。経済産業省においては、研究開発制度と各研究開発課題を包含する施策ごとに評価が行われている。

（3）今後の課題

（大綱的指針に沿った研究開発評価の実施）

近年の経済・社会における研究開発への期待の高まり等に的確に対応していくため、研究開発システムの改革の推進等による研究開発能力の強化及び研究開発等の効率的推進等に関する法律（平成 20 年法律第 63 号。以下「研究開発力強化法」という。）の制定などによる研究開発強化への取組や、「経済財政改革の基本方針 2008」（平成 20 年 6 月 27 日閣議決定）において研究開発予算の使われ方の評価・検証の徹底が求められた。これに対応して、より実効性の高い研究開発評価の実施推進を図るため、旧大綱的指針の見直しが行われ、平成 20 年 10 月 31 日に新たな大綱的指針が内閣総理大臣決定されている。

これまでの各府省における研究開発を対象とする評価において、評価が行われる際に用いられている評価基準が個々の事業ごとに評価書上明らかにされていないなどの状況がみられる。このことを踏まえ、各府省においては新たな大綱的指針に沿った研究開発評価指針を策定し、i) 必要性、効率性、有効性の三つの観点について、評価項目を明らかにする、ii) 評価基準をあらかじめ明確に設定するなど、新たな大綱的指針に沿った評価を行う必要がある。

（研究開発施策の評価の実施）

研究開発施策の評価については、各府省とも、評価の方法等を模索している状況にあり、当該研究開発施策が、必要性、有効性、効率性の観点からみて妥当であることを定性的に説明することが中心となっている状況がみられる。このことを踏まえ、研究開発施策の評価が、研究開発分野の P D C A（目標設定→実行→評価→反映）サイクルの一環を成し、今後の施策の見直し・改善につながるものとなるよう、今後、新たな大綱的指針に沿った研究開発評価指針に基づき、各府省において評価項目、評価基準を明らかにして評価をより積極的に実施することが望まれる。

また、研究開発施策の評価は、施策、制度などを対象として、目標が設定された施策ごとに実施され、特に、複数の個別研究開発課題等から構成される研究開発施策については、それぞれの個別研究開発課題等の目標が達成されることにより当該研究開発施策の目標が達成されるなどの関連付けが明確になっているか、などを重視した評価を実施することが望まれる。

(説明)

(1) 評価の枠組み

(評価法と大綱的指針)

研究開発を対象とする政策評価を行うに当たっては、事前評価、事後評価のいずれであっても、評価法及び基本方針で定めるところによるほか、大綱的指針を「踏まえて行う」ものとされている（基本方針 I-4-オ及び I-5-オ。図表 I-2-1-①参照）。

大綱的指針は、各府省等が行う評価について適用される。また、各府省は、大綱的指針に沿って、評価方法等を定めた具体的な指針（研究開発評価指針）を策定することとされている。

図表 I-2-1-① 政策評価と大綱的指針による評価との関係

基本方針	大綱的指針
<p>研究開発を対象とする事前評価及び事後評価の実施に当たっては、法及び基本方針で定めるところによるほか、「国の研究開発評価に関する大綱的指針」を踏まえて行うものとする。</p>	<p>本指針による評価は、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（平成 13 年法律第 86 号）に基づく政策評価と対象とする範囲は異なるが、基本的に目指す方向を同じくするものである。本指針は、政策評価に求められている諸要素を踏まえ、さらに、研究開発の特性を考慮したものであり、本指針による評価の実施に当たっては、同法に基づく政策評価と整合するよう取り組むこととする。</p>

(注) 基本方針及び大綱的指針を基に作成した。

近年の経済・社会における研究開発への期待の高まり等に的確に対応していくため、研究開発力強化法の制定などによる研究開発強化への取組が進められており、これに対応してより実効性の高い研究開発評価への取組の強化が急務となっている。また、「経済財政改革の基本方針 2008」において研究開発予算の使われ方の評価・検証の徹底が求められたところである。

このため、優れた研究開発の成果を創出し、それを次の段階の研究開発に切れ目なく連続してつなげ、研究開発成果の国民・社会への還元を迅速化する、的確で実効ある評価を実施することなどの観点から、各府省等における研究開発評価の改善への取組を加速化することが必要となっており、このような状態を踏まえて、旧大綱的指針の見直しが行われ、平成 20 年 10 月 31 日に新たな大綱的指針が内閣総理大臣決定されている。

なお、各府省が平成 20 年度に行った研究開発を対象とする政策評価は旧大綱的指針及び旧大綱的指針に沿って各府省において策定された研究開発指針に基づいて実施されている。

（研究開発施策、研究開発課題）

旧大綱的指針が対象とする研究開発評価とは、研究開発施策、研究開発課題、研究開発機関等及び研究者等の業績の評価を指しており、これら四つのうち、評価法という「政策」(注1)に該当し得るのは、研究開発施策及び研究開発課題である。

- ① 研究開発政策、戦略、制度、プログラム等の研究開発施策については、旧大綱的指針において、「国の政策や機関等の設置目的に照らして妥当であるか、関連施策との連携を保ちながら効果的・効率的に推進されているか、施策の目的に照らして妥当な成果が得られているか（又はその見込みがあるか）等に特に留意して評価する」とこととされている（旧大綱的指針第3章－1参照）。
- ② 研究者等が具体的に研究開発を行う個別のテーマである研究開発課題については、旧大綱的指針において、研究開発課題を資金の性格別に、i) 競争的研究資金による課題、ii) 重点的資金による課題、iii) 基盤的資金による課題の三つに区分され、課題の目的、性格、分野等に応じて、評価手法や評価項目等を適切なものにする事とされている（旧大綱的指針第3章－2参照）。

(注1) 評価法において、「政策」とは、「行政機関が、その任務又は所掌事務の範囲内において、一定の行政目的を実現するために企画及び立案をする行政上の一連の行為についての方針、方策その他これらに類するもの」とされている（評価法第2条第2項）。

図表 I - 2 - 1 - ② 旧大綱的指針における研究開発の種類と政策評価の対象

旧大綱的指針の区分	評価の対象	政策評価
研究開発施策	各府省が特定の行政目的を実現するため策定した研究開発政策、戦略、制度、プログラム等	対象
研究開発課題	研究者等が具体的に研究開発を行う個別のテーマ	対象（10億円以上の費用を要するものについて事前評価の義務付けあり）
研究開発機関等	研究開発を自ら実施している機関及び研究開発資源を配分する研究開発推進のための特殊法人等の運営状況等	対象外
研究者等の業績	研究者及び研究支援者の業績	

(注) 1 評価法、行政機関が行う政策の評価に関する法律施行令(平成 13 年政令第 323 号。以下「評価法施行令」という。)及び旧大綱的指針を基に作成した。
 2 研究開発課題のうち、独立行政法人、特殊法人等が研究開発主体の場合は、政策評価の対象外となる。

(2) 評価の実施状況

ア 評価の実施件数

9府省のうち、研究開発を対象とする政策評価が行われ、平成20年1月1日から12月31日までに評価書が総務大臣に送付されたのは、7府省（総務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省及び防衛省。以下「平成20年評価実施7府省」という。）計824件（注2）である（資料I-2-1-②参照）。内訳は、研究開発課題の評価が796件（事前評価218件、中間評価21件及び事後評価557件）、研究開発施策の評価が28件（中間評価28件）となっている（注3）。

（注2） 経済産業省の評価の件数については、同省の評価単位である「施策」に即して数えると0件となるが、研究開発課題等の個々の評価対象に即して数えると824件となる。このため、各府省の評価の合計件数は前者によれば742件、後者によれば824件となる（資料I-2-1-②の注参照）。

（注3） 本報告においては、研究開発を対象とする評価について、旧大綱的指針でいう「事前評価」、「中間評価」、「事後評価」及び「追跡評価」の区分を用いる（図表I-2-1-③参照）。旧大綱的指針でいう「事前評価」は評価法の事前評価（政策を決定する前に行う評価）に、「中間評価」、「事後評価」及び「追跡評価」は評価法の事後評価（政策を決定した後に行う評価）に当たる。

図表I-2-1-③ 旧大綱的指針による評価の時点別区分

区分	事前評価	中間評価	事後評価	追跡評価
研究開発施策	原則実施			
研究開発課題	評価法及び評価法施行令では、10億円以上の費用を要することが見込まれる研究開発課題に実施を義務付け	5年以上の期間を有したり、研究開発期間の定めがない場合、3年程度を目安として定期的実施	原則実施	施策・課題終了後、一定期間を経過後に実施

（注） 評価法、評価法施行令及び旧大綱的指針を基に作成した。

イ 評価の実施状況

（ア）旧大綱的指針に沿った評価の実施状況

（旧大綱的指針）

科学技術基本計画（平成18年3月28日閣議決定）において、研究開発評価は「国民に対する説明責任を果たし」、「柔軟かつ競争的で開かれた研究開発環境の創出」、「研究開発の重点的・効率的な推進及び質の向上」、「研究者の意欲の向上」、「より良い政策・施策の形成」等を図る上で極めて重要なものとされており（第3章-2-(5)-③）、各府省が研究開発評価を実施する際に依拠するのが、旧大綱的指針及び旧大綱的指針に沿って具体的な評価方法を定めた研究開発評価指針である。

旧大綱的指針は、平成17年3月に策定されたものであり、評価実施上の共通原則として、①追跡評価（注4）の充実・定着化、②評価項目・評価基準の設定・明確化、③効果的・効率的な評価システムの運営等が盛り込まれている。

（注4） 研究開発終了後、一定の時間を経過してから、副次的効果を含め、研究開発の直接の成果（アウトプット）から生み出された社会・経済等への効果（アウトカム）や波及効果（インパクト）を確認するもの

（旧大綱的指針に沿った研究開発評価指針の策定状況）

9府省について、研究開発評価指針の策定状況をみると、

- i) 旧大綱的指針に沿った研究開発評価指針が策定されている府省が8府省（総務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、環境省及び防衛省）
- ii) 旧大綱的指針以前の「国の研究開発評価に関する大綱的指針」（平成13年11月28日内閣総理大臣決定、17年3月29日廃止）に沿って策定された研究開発評価指針がそのまま用いられている府省が1府省（国土交通省）

（評価実施上の共通原則に係る規定状況）

旧大綱的指針に明示された評価実施上の共通原則（図表I-2-1-④参照）が、9府省の政策評価基本計画、政策評価実施計画及び研究開発評価指針に規定されているかについてみると、

- ① 追跡評価実施の定着化・充実は、1府省（国土交通省）で規定されていない。
- ② 「効果的・効率的な評価システムの運営」（重層構造における評価の運営、時系列的な評価の運営、評価システムのレビュー）については、2府省（財務省及び国土交通省）で規定されていない（資料I-2-1-③参照）。

図表 I - 2 - 1 - ④ 旧大綱的指針（評価実施上の共通原則）－抄－

<p>第2章 評価実施上の共通原則</p> <p>【追跡評価実施の定着化・充実】</p> <p>4. 評価時期の設定</p> <p>（略）</p> <p>研究開発施策、研究開発課題等においては、終了後、一定の時間を経過してから、副次的効果を含め、研究開発の直接の成果（アウトプット）から生み出された社会・経済等への効果（アウトカム）や波及効果（インパクト）を確認することも有益である。このため、必要に応じて、学会における評価や実用化の状況、研究開発を契機とした技術革新や社会における価値の創造、さらに、大型研究施設の開発・建設等の場合は当該施設の稼働・活用状況等を適時に把握する等により、追跡評価を行い、研究開発成果の活用状況等を把握するとともに、過去の評価の妥当性を検証し、関連する研究開発制度等の見直し等に反映する。なお、追跡評価については、その実施状況にかんがみ、今後、その一層の定着・充実を図ることとする。</p>
<p>【評価基準の設定】</p> <p>5. 評価方法の設定</p> <p>（3）評価項目・評価基準</p> <p>評価は、必要性、効率性、有効性の3つの観点の下、研究開発の特性に応じて、適切な評価項目及び評価基準を設定し実施する。（略）</p> <p>また、評価基準については、設定された各評価項目についての判断の根拠があいまいにならないよう、あらかじめ明確に設定する。</p>
<p>【効果的・効率的な評価システムの運営】</p> <p>7. 効果的・効率的な評価システムの運営</p> <p>研究開発評価は、その実施主体や評価対象、評価時期等において極めて多様である。特に、国費を用いて実施される研究開発は、さまざまな機関間の階層構造や機関内の階層構造の下で重層的に実施されていること、さらに研究開発は時系列的にも相互に関連しながら連続して実施されていくことから、それらを全体として効果的・効率的に運営していく必要がある。</p> <p>このため、研究開発実施・推進主体は、評価システムの運営に関する責任者を定め、それぞれの主体の責任の範囲において、評価の相互連携・活用や評価のための体制・基盤の整備等によってその評価システムの機能や効果を全体として向上させていくことに努める。</p> <p>（1）重層構造における評価の運営（略）</p> <p>（2）時系列的な評価の運営（略）</p> <p>（3）評価システムのレビュー（略）</p>

（旧大綱的指針に沿った各府省の評価の実施状況）

旧大綱的指針では、評価実施上の共通原則として、評価項目・評価基準の設定・明確化及び追跡評価の一層の定着・充実化が明示されている。

しかし、平成20年評価実施7府省の評価をみると、評価が行われる際に用いられている評価基準が個々の事業ごとに評価書上明らかにされている府省はないなど、以下の状況がみられた（資料Ⅰ－2－1－③参照）。

- ① 評価項目については、旧大綱的指針において、必要性（科学的・技術的意義等）、効率性（計画・実施体制の妥当性、費用構造や費用対効果の妥当性等）、有効性（目標の実現可能性、目標の達成度等）の三つの観点の下、設定することとされている。

しかし、事後評価が行われた7府省のうち、この三つの観点についての評価が明らかにされているのは4府省（総務省、文部科学省、農林水産省及び国土交通省）となっており、残りの3府省（厚生労働省、経済産業省及び防衛省）においては、いずれかの観点を欠くものとなっている。

- ② 評価基準については、旧大綱的指針において、設定された各評価項目についての判断の根拠があいまいにならないよう、あらかじめ明確に設定することとされている。また、各府省の研究開発評価指針においても評価基準をあらかじめ明確かつ具体的に設定することとされている。

しかし、行われた事前評価及び事後評価のいずれをみても、当該事業の評価において、評価が行われる際に用いられている評価基準が個々の事業ごとに評価書上明らかにされている府省はない。

- ③ 追跡評価については、旧大綱的指針において、研究開発成果の活用状況等を把握するとともに、過去の評価の妥当性を検証し、関連する研究開発制度等の見直し等に反映することの重要性にかんがみ、追跡評価の一層の定着・充実を推進する必要があるとされている。

しかし、これまで、追跡評価を実施した府省はない（注5）。また、事前評価及び事後評価において、追跡評価を実施する具体的な時期を特定し、評価書上明らかにされている府省はない。

（注5）文部科学省では、科学技術振興調整費により実施された課題の一部について試行的に追跡評価を実施している。また、経済産業省では、政策評価の対象としていないプロジェクトレベルの追跡評価を実施している。

（イ）研究開発施策

研究開発施策とは、研究開発政策、戦略、制度、プログラム等を指すものであり、その評価について、旧大綱的指針では、「今後、その一層の定着・充実を図る」こととされている（旧大綱的指針第3章－1）。

9府省の研究開発施策の評価を研究開発評価指針を基に分類すると、研究開発施策のうち、①研究開発戦略に着目した評価が行われることとされているのが3府省（総務省、農林水産省及び防衛省）、②研究開発に関連する政策等（複数の研究開発課題を包含するまとめ）に着目した評価が行われることとされているのが4府省（文部科学省、経済産業省、国土交通省及び防衛省）、③研究

開発制度に着目した評価が行われることとされているのが8府省（総務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省及び防衛省）である。

各府省の取組状況についてみると、研究開発制度の評価が4府省（総務省、文部科学省、厚生労働省及び農林水産省）で行われている。また、経済産業省においては、研究開発制度と各研究開発課題を包含する施策ごとに評価を行っている。

研究開発施策の評価については、各府省とも、引き続き評価の方法等を模索している状況にあり、当該研究開発施策が、必要性、有効性、効率性の観点からみて妥当であることを定性的に説明することが中心となっている。

しかし、旧大綱的指針に「研究開発施策の評価結果については、当該研究開発施策の見直しや改善、より良い施策の形成等のために活用する」とあるように、研究開発施策評価は、一定の間続く方針としての「施策」の評価であり、さらに、科学技術関係の予算規模は平成20年度で3兆5,555億円と多額に上るものである。これらを踏まえると、研究開発施策の評価が定期的に行われ、その評価が更なる施策の改善に資するものとなること、すなわち評価が研究開発分野におけるPDCAサイクルの一環を成すものとなることが望まれるものである。そのような観点から、5府省（文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省及び防衛省）の研究開発評価指針においては、研究開発施策の定期的な評価実施が示されているところである。今後、研究開発評価指針に基づき、各府省において評価をより積極的に実施することが望まれる。

国の政策は、一般的に、階層的な体系になっており、国の研究開発についても、複数の個別研究開発課題等を政策上の特定の目的や目標ごとに一つのまとまりとした施策、競争的資金制度、さらに、分野ごとの研究推進方針や戦略、計画などの体系が整備され、推進されている。研究開発施策の評価は、このような施策、制度などを対象として、目標が設定された施策ごとに実施され、特に、複数の個別研究開発課題等から構成される研究開発施策については、それぞれの個別研究開発課題等の目標が達成されることにより当該研究開発施策の目標が達成されるなどの関連付けが明確になっているか、さらに、関連施策との連携を保ちながら効果的・効率的に推進されているか、などを重視した評価を実施することが望まれる。

（3）今後の課題

（大綱的指針に沿った研究開発評価の実施）

近年の経済・社会における研究開発への期待の高まり等に的確に対応していくため、研究開発力強化法の制定などによる研究開発強化への取組や、「経済財政改革の基本方針2008」において研究開発予算の使われ方の評価・検証の徹底が求められた。これに対応して、より実効性の高い研究開発評価の実施推進を図るため、旧大綱的

指針の見直しが行われ、平成 20 年 10 月 31 日に新たな大綱的指針が内閣総理大臣決定されている。

これまでの各府省における研究開発を対象とする評価において、評価が行われる際に用いられている評価基準が個々の事業ごとに評価書上明らかにされていないなどの状況がみられる。このことを踏まえ、各府省においては新たな大綱的指針に沿った研究開発評価指針を策定し、i) 必要性、効率性、有効性の三つの観点について、評価項目を明らかにする、ii) 評価基準をあらかじめ明確に設定するなど、新たな大綱的指針に沿った評価を行う必要がある。

(研究開発施策の評価の実施)

研究開発施策の評価については、各府省とも、評価の方法等を模索している状況にあり、当該研究開発施策が、必要性、有効性、効率性の観点からみて妥当であることを定性的に説明することが中心となっている状況がみられる。このことを踏まえ、研究開発施策の評価が、研究開発分野の P D C A サイクルの一環を成し、今後の施策の見直し・改善につながるものとなるよう、今後、新たな大綱的指針に沿った研究開発評価指針に基づき、各府省において評価項目、評価基準を明らかにして評価をより積極的に実施することが望まれる。

また、研究開発施策の評価は、施策、制度などを対象として、目標が設定された施策ごとに実施され、特に、複数の個別研究開発課題等から構成される研究開発施策については、それぞれの個別研究開発課題等の目標が達成されることにより当該研究開発施策の目標が達成されるなどの関連付けが明確になっているか、さらに、関連施策との連携を保ちながら効果的・効率的に推進されているか、などを重視した評価を実施することが望まれる。