

Title	評価人材の集積メカニズム : 主要国比較(評価 (2))
Author(s)	平澤, 冷; 田原, 敬一郎; 川島, 啓; 野呂, 高樹
Citation	年次学術大会講演要旨集, 21: 356-359
Issue Date	2006-10-21
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/6359
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	一般論文

平澤 冷（ナレッジフロント），○田原敬一郎，川島 啓，野呂高樹（政策科学研）

本稿は、研究開発評価に関わる専門人材の集積状況について、米、英、独、仏及びEUの4ヶ国1地域をとりあげ、その現況をとりまとめたものである¹。

とりまとめにあたっては、専門性の集積メカニズムについて類型化を行い、比較のためのフレームとして援用した。

1. 専門性の集積メカニズムの類型

行政府を中心にしてみた場合、専門性を集積するメカニズムには、次の5つのタイプがある。

①内部研鑽メカニズム：組織の内部におけるOJTや、国際会議やワークショップ、先進的な評価研究者が主催する研修会や研修コースへの参加によって専門性を獲得するメカニズム

②外部教育メカニズム：外部の教育機関等に派遣して専門性を獲得するメカニズム

③置換メカニズム：ジェネラリストのポストを、中途採用により、プラクティショナーやプロフェッショナルに置き換えるメカニズム

④分離蓄積メカニズム：省庁などにおいて評価の専門性を必要とする組織を分離し、資金配分機関等に機能を移転することで、資金配分機関等に専門性を蓄積するメカニズム

⑤外部集積メカニズム：外部のシンクタンクやコンサルタント等の民間の評価支援機関に業務を継続的に委託し、民間支援機関に専門性を蓄積するメカニズム

以下では、これらのメカニズムの違いを念頭に、各国の現状についてまとめる。

2. 各国の現状

(1) 米国

まず、アナリストに関して、米国の省や議会レベルにおいては、議会のシンクタンク機能を担っていたOTAにかつては最も人材が集積していた。1993年に共和党議会になってからそれが廃止され、現在ではその一部が行政機構内外に分散して所属している。

大統領府の予算管理を担うOMB、クリントン政権下のOSTP、議会のもうひとつのシンクタンクであるCRS、研究開発政策に熱心な議員スタッフ等である。

しかしながら、プロフェッショナルは各機関に点在しているにすぎない。DOEやNSF等の内部に資金配分組織を持つ機関には高度な能力をもつプロフェッショナルが存在しているが、組織としてそれを集積するシステムはなく、ほとんどプロフェッショナルの個人的な営為にまかされている段階である。つまり、評価にあたっては、基本的に、必要に応じて専門性を外部から補う（調達する）システムになっている。NSFであれば、SRI インターナショナルやAbtといった特定の外部支援機関を継続的に活用している。その他、米国アカデミーのCOSEPUPと支援研究機構であるNRCの科学政策部門、学術文献データベースを提供するThomson社、毎年の研究開発予算分析と研究政策コミュニティに活動の場を提供するAAASの科学・政策プログラム部門等、実に多彩な外部支援機関が存在する。

米国の公的機関において、唯一例外的にアナリストを集積している機関が、評価の実験室と言われているNISTのATPである。ATPは、自ら評価研究の公募プログラムも運用し、大学等の調査研究の支援も早期から行うなど、独自の評価研究を内部、外部（委託）で実施しており、評価に関して大きな役割を果たしてきた。

一方、プラクティショナーに関しては次の通りである。米国の官僚システムは、基本的に、国務省を除いて内部ローテーション・システムは無く、また政権交代時期にポリティカル・アポインティ（PA）の入れ替えと、それに伴う内外からの応募の機会が下位ポストをめぐってもある。研究開発関係は継続性が重要であることから、PAの数は少ない。たとえば、NSFでは長官ポストを含めて3つである。とはいえ、政権交代時期は新政権の政策展開に必要な専門性を省庁内部に導入する絶好の機会を提供していて、これは過激な置換メカニズムに相当する。また、行政関連機構の内外には、希望ポストの予備軍が沈潜している。これもまた活力の源泉になっている。能力開発は自己責任に委ねられ、また上位の希望ポストへの挑戦も自らの意思にまかされている。

また、米国の資金配分機関では、プログラムの実質的な評価責任者としてプログラム運営を担ういわゆるPDおよびPMが組織の特性に合わせて多様な形で配置されている。米国国防総省のDARPAでは、PMは全員第一線の研究者であり、彼等は研究テーマの提案公募で選任される。DARPA固有の職員は庶務的事

¹ 本稿は、平成17年度内閣府委託調査「研究開発評価の人材養成システムに関する調査」報告書（財団法人政策科学研究所）の成果の一部をとりまとめたものである。なお、本稿の内容は、「評価人材の専門性—知識論的枠組みと区分概念化」（発表者：平澤冷）の内容を受けたものであり、本稿で用いられる用語等はこれに基づいている。

のみを担当する。研究テーマの研究を実質的に担当する研究グループの構成をはじめ研究支援者の調達等は SETA と略称される外部支援機関によって支援されている。DARPA の場合は極度に先端技術指向であるため、そのためのマネジメント・スキルはその都度適任者を外部で探索する必要があり、SETA にその機能が委託されている。

これをひとつの極とすると、その対極にあるのが DOE-SC である。DOE-SC は主として大学に資金提供をする資金配分機関であるが、「ミッションを帯した科学」と位置付けられた目的基礎研究のプログラムを運用している。そこでの PM は、すべてが内部職員であり、かつレビュー・パネル無しに公募案件の採択を決める権限を持っている。つまり、すべてのマネジメント・スキルは組織内部でまかなわれている。これは極度に政策指向であるからである。

NSF や NIH はこの両者の間にあり、外部のレビューによる評価が加わる。しかしながら、この場合であっても、レビュー・パネルによる評定と PM の判断結果との軽重、内部職員のパネルメンバーへの参加の有無、シーズ側とニーズ側を分離した2段階パネルや混合パネルの有無、PM の上位にある意思決定システムとその構成等により、多様なチェックシステムを内包したプログラムが展開されている。その多様性の中で内部職員はマネジメント・スキルの担保と政策意図の反映とを担い、一方で先端的科学技術の知見と市民社会的なニーズについては外部からの専門性の導入をあおぐことになる。総じて言えば、この種のプログラムの場合、レビューアの判断を参考にするが内部職員に実質的な意思決定権が委ねられることが多い。

総じてアナリストは人文・社会科学系が多く、プラクティショナーは自然科学系が多い。また、科学技術政策研究を背景に持つ人材は母数が小さいこともあり、多くない。DARPA、NSF、NIH、ATP、DOE-SC を比較すると、DARPA と DOE-SC には分析部門はなく、PM の専門性に特色がある。DARPA は自然科学分野の先端的研究者であり、DOE-SC では MBA 等の実務的専門家が主導する。ATP はプログラムの性格上経済性分析が必須であり、エコノミックスの専門家が10人規模で集積している。NSF や NIH にはネットワーク分析や社会調査を専門とする数名のアナリストが在籍している。外部評価支援機関では、前述の SRI インターナショナルや RAND のように、人文・社会科学や政策分析を専門とするプロフェッショナルが多数在籍している。

(2) 英国

評価関連分野では、アナリスト集積の典型例は evidence 社や Technopolis 社のような外部評価支援機関への集積である。行政関連機関では EPSRC のような資金配分機関への集積が歴史的にも実績がある。しかし近年この構図は大きく動き始めている。

英国政府では、評価のためのアナリストをはじめとするプロフェ

ッショナルの導入が効果的になるような、機能の集約化が進んでいる。省レベルでは、ブレア政権になってから行政の効率的運営のために外部から経営機能の中枢部に専門家の導入を開始した。置換メカニズムによりジェネラリストが占めていたポストにプロフェッショナルを導入し始めた。その顕著な例は、予算配分を担当する財務省と研究開発政策を統括する OST であり、それぞれに 30-40 人のアナリストが外部から導入され、現在 OST ではこの種の職員が半数以上に達している。つまり、行政内で緊急に必要な専門性は、コンサルタントなどの民間企業や大学からの中途採用のプロセスを経て蓄積されてきている。そのような人材の背景的専門分野は経済学などの社会科学系が多い。同様に教育雇用訓練省高等教育基金(DfES-HEFCE)では、評価部門の上級職の半分程度は中途採用のスペシャリストによって置換されている。それらの人材の前歴は主にコンサルタント、科学技術の研究者、民間企業のマネジャー等である。通常、行政官は3年程度で定期異動するが、OST では研究開発評価に係わる専門人材は継続的ポストとして位置づけられ、通常のジョブ・ローテーションには組み込まれていない。10年以上同じセクションで評価の仕事をしている人材もいる。このようにして、たとえば研究開発予算は財務省の高等教育部門のアナリストが、各種の評価プロセスから上がってくる情報を活用し、資金配分額を決定する。

資金配分機関レベルでは、EPSRCをはじめとしたリサーチ・カウンシル(RC)の分析・企画部門にアナリストが集積し、RC自身の資金配分に関するパフォーマンス評価以外に、研究開発政策形成のためのデータを整え、OST メンバーとともにプライオリティ・セッティング等にも寄与している。

これらのデータ整備や分析にあたっては、外部評価支援機関を活用している。たとえば、ビブリオメトリックスに強い EVIDENCE 社が、主要国比較や OST あるいは RC のパフォーマンス分析を OST から委託されている。欧州6カ国に支社を持つシンクタンク Technopolis 社は、英国をはじめとした所在国や EU の政策評価等の課題に活発に取り組んでいる。英国の特徴としては、これらの科学技術政策や研究開発マネジメントに関する高度な専門性をもつ外部研究機関が存立していることである。このような機関は、科学技術政策等を専攻とする SPRU 等の大学の教員がスピノフして設立したコンサルタント企業を中心であり、1980 年代以降に評価関連業務や調査研究等を展開してきた。

政府レベルでは、財務省と OST にアナリストが集積している。彼等は政策評価に関する幅広い専門性をいかすことのできるプロフェッショナルである。彼等の専門分野は多様で、自然科学系より人文・社会科学系の方が多い。

資金配分機関の企画・戦略・分析部署には、プログラム評価に精通したアナリストが評価の質を先導している。ここでも自然科学系の人材だけではなく、経済系等の社会科学分野や科学技術の

経営・政策系等多彩である。

しかしながら、こうした高度に専門的な人材は行政関連機関内部ではまだわずかであり、その多くはコンサルタントやシンクタンク等の外部支援機関に蓄積されている。

行政府や資金配分機関においては、ジェネラリストが長期にわたって経験を積み、プラクティショナーへ進化することを支援するOJTや内部転換システムが構築されている。このようにして養成されたプラクティショナーのバックグラウンドも人文・社会科学系が多い。

(3) 独国

行政府のBMBFの科学技術関係部署には、自然科学系、人文・社会科学系の学位を取得しているプラクティショナーが存在している。教育関係部門では人文・社会科学系バックグラウンドの人材が多く、研究関係部門では自然科学系バックグラウンドの人材が多くなっている。

資金配分機関にはプラクティショナーが蓄積しているが、そのバックグラウンドは自然科学系が主流となっている。しかし、研究機関に比し経済学や経営学を背景とするプラクティショナーもある程度含み、バラエティに富んでいる。ドイツ研究財団(DFG)の評価運営体制は彼等が担い、連邦政府やサイエンス・コミュニティから独立した組織となっている。そこに分析部門があり、ここに科学技術政策の専門性を有するアナリストが集積している。

FhG-ISI(フ라운ホーファ協会システム技術・イノベーション研究所)が、BMBFとの強いつながりを持ち、コンサルタント的な役割を果たしている。現状において、ドイツにおけるアナリストの多くはこのFhG-ISIに集積していると言っても過言ではない。ISIは連邦政府の科学技術政策に関する戦略策定などにも寄与している。

また、HGFや他の公認機関内に設置された組織的ユニットであるPTがネットワークを組み、評価業務委託先ネットワーク(Evaluation Agency Network)を形成している。ここでは主に自然科学系の専門家で占められているが、プロジェクト資金配分業務やプログラム設計支援、プロジェクト評価を実施しており、国立研究所の研究員が研究活動の傍らで公募事業に係わるプラクティショナーとして機能している。

(4) 仏国²

フランスにおける科学技術政策に関する評価マネジメント人材は、IGAENRの視学官であり、プラクティショナーの中でも「広く」、「深い」知識を兼ね備えたエリート人材として蓄積されている。

IGAENRは約100名(90名のメンバーと15のプロジェクト・リーダー)からなり、所轄地域別に配置されている。各地域はいくつも

の大学区事務機関があるので、それぞれ教育システム、その使用者やアクターと近く交流することができる。各地域の大学区事務機関は特別にアカデミー担当者が1人設置されている。2人の視学官が教育に関する調査と研究に関する調査を調整する。

視学官には職歴の後半に達した経験を積んだ者が選ばれる。IGAENRには、2つの階級がある。

1) 2級視学官: カテゴリーA 階級で10年以上勤務した公務員で(省庁の)管理職者、特級行政官、地域の幹部(大学区事務機関、大学、科学技術公施設の事務総長、C.R.O.U.S. 地域学生厚生センター長など)の中から選ばれる。募集後、政府の顧問が議長を勤める審議会が募集人数の2倍の数の候補者を選出し、担当大臣に提案する。

2) 1級視学官: 3つの方法で選ばれる。

- ・ 内部移動による2級視学官の昇任。
- ・ 中央省の局長、準局長、部局長、B階級を終えた勤続年数3年以上の大学区長、地域管理職の中から選ばれる。
- ・ IGAENRポストの1/5は大臣顧問によるデクレで選ばれる。この場合は、年齢が最低42歳であることが条件である。

視学官はまた大統領のデクレにより選ばれることもある。IGAENRの所長は、全IGAENRの中から大臣が任命し、任期5年、更新可能である。

このように、約100人の上級公務員であるIGAENRの視学官の出身は、主として省の局長、大学学長、大学のプロフェッサー、大学区事務機関、大学、科学技術公施設の長、事務総長、準局長など、幅広い活動と豊かな経験を持つ人材の集まりで、大臣から直接依頼されるミッションを成し遂げるに十分な能力を有している。IGAENRの40%の視学官は国立行政学院、鉱山学校、ポリテクニクなどのグラン・ゼコールを卒業後、高等教育機関や公施設研究機関で研究教育の任にあつた者が選任されている。

IGAENRは大臣の命により、大臣を直接代表する者として任務に当たる。視学官は能力と経験のあるスペシャリストが選ばれることから、活動の仕方、作業進行や管理方法は自由に選べ、自分で作業の進め方や調査方法を決め、自分が提案した教育システムと機能改善案をフォローする。

このように、国民教育高等教育研究省はグラン・ゼコール出身者で、研究の経験もある者が責任あるポストに就くことが多く、管理能力と研究の経験の両方を合わせ持つ。いわば、プラクティショナーとプロフェッショナルの両方の能力を備えた人材が省内において蓄積されていると言って良い。

その母体となっているグラン・ゼコールは、優秀な学生を特定するシステムである。非常に高度な入学試験で選抜され、在学中は優秀なものだけが生き残って行ける、エリートを養成する機関である。しかも、このようなエリート養成訓練は、高校を出、グラン・ゼコールに入る前の2〜3年の予備校での修学時から始まっている。

² フランスの状況については、パリ中央大学校リサーチャ久保嘉子氏によるレポートをもとに構成している。

「膨大な量」の仕事を「早く」仕上げる訓練を重ね、常に知識を「分析」し、整理する訓練をする。例えば、実際のケースを(政治書類)検討し、短期間に膨大な、かつ難題な書類内容を要約し、解決方法を作成し、結論を提出する、といった訓練を 100 以上のケースに関し取り組み、仕事量をこなす力と、さらに卒業後の実際の経験を積む。グラン・ゼコール卒の 10 年後には立派に指導できる人物ができあがるという仕組みとなっている。

ただし、このように訓練されたグラン・ゼコール出身者は、じっくりと博士論文に取り組むことや、科学研究に参加するなどという、発見や創造の喜びなどの経験に欠け、また、屈するような経験がないことから、謙虚さや多面性に欠けた、一元的人間を作り上げるシステムであるとも言われている。

人材育成には、何かを教えて人材を養成するというタイプの他に、ある目的に対して真に能力のある人材を選び出すという別のアプローチもある。フランスは基本的に後者のタイプ、すなわち育成より選抜システムである。新しい課題にチャレンジし構想を生み出し解決に向けて組織や状況を動かしていく能力を重視している。国家が必要とする真の意味のエリートが議論の背景にあるといえる。

(5) EU

EU では、国際的な評価研究・実務ネットワークの形成を支援するプログラムの策定や運用を積極的に行っている。かつての ETAN がそうであり、現在では、European RTD Evaluation Network や PRIME などがそれに当たる。PRIME は、第 6 次 FP によって支援を受ける Network of Excellence (NoE) のひとつであり、欧州の 44 機関及び 200 人以上のアナリストや研究者が参加している。

評価実務者養成プログラムである既述の PREST やオランダのトゥエンテ大学への EU 実務者の派遣制度はユーロクラットに対しても有効に機能し、外部教育メカニズムによりプラクティショナーへの転換・蓄積が進められている。

プログラム・オフィサーの出身分野は多彩で、自然科学、社会学、経済学、経営学、行政学などさまざまである。評価実務の専門性の蓄積は内部メカニズムでも行われ、内部の研修コースと OJT による。

Unit をサポートするスタッフの役割は政策立案や評価業務に従事することであり、約 70%が学位取得者である。バックグラウンドとしては自然科学系だけでなく、経済学、公共政策学などの社会科学系人材も含まれる。スタッフの定期異動は 5 年毎が標準で、国際会議への参加や、内部での勉強会 (in-house training) 等により、知識の収集・集積・更新メカニズムが機能している。

ユニットにおけるマネジメントの主要業務はアウトソーシングできないが、評価に関してはアウトソーシングすることが可能であるた

め、評価の専門的知識を有するコンサルタントを雇い、事前評価、事後評価等の評価業務を支援してもらうこともある。置換メカニズムの一種と考えることもできる。

参考文献

平成 17 年度内閣府委託調査「研究開発評価の人材養成システムに関する調査報告書」、政策科学研究所 (2006.3)