

第1回 教育、産業・雇用等ワーキング・グループ 議事要旨

1. 開催日時：2016年2月9日（火）10:00～12:00
2. 場所：中央合同庁舎第8号館8階特別中会議室
3. 出席委員等

主査	伊藤元重	東京大学大学院経済学研究科教授	
委員	伊藤由希子	東京学芸大学人文社会科学系経済学分野准教授	
	同 大橋弘	東京大学大学院経済学研究科教授	
	同 羽藤英二	東京大学大学院工学系研究科教授	
	同 牧野光朗	長野県飯田市長	
	同 山田大介	株式会社みずほ銀行常務執行役員	
	同 鈴木準	株式会社大和総研主席研究員	（オブザーバー参加）
	同 高橋進	日本総合研究所理事長	（オブザーバー参加）
	高鳥修一	内閣府副大臣	

（概要）

- （1）これまでの議論と今後の進め方について
事務局より説明後、以下のとおり意見交換。

（委員） 地方創生関連で様々な予算措置の御説明があったが、一方で、この補助金とは別にまち・ひと・しごと創生総合戦略においても様々な補助金の話があると認識している。今回御説明のあった補助金と、まち・ひと・しごとの補助金の関係性について教えて頂きたい。

（事務局） 先ほど説明した地域再生基盤強化交付金というのがあるが、これはまち・ひと・しごとの検討の中で、新たに来年度から新型交付金ということで一括して出すもので、新たに再編をされるということになる。

（委員） PDCAのチェックのところだが、今、御説明された資料の中に資金の流れがあるが、チェックはどこでかけることになるのか。幾つか地公体、整備局、省庁、内閣府という流れになっているが、どこが主体的に行うのか。

（事務局） この補助金・交付金等については、パフォーマンス指標を設定してそれを行うこと。パフォーマンス指標のつくり方自体、このWGで御検討いただき、チェックの仕方もより適切なものを考えていくということになるかと思うが、現在はそれぞれの省庁が

執行する予算については、それぞれの省庁で政策評価や事業レビューなどでそれぞれやっているということかと思う。

今回、パフォーマンス指標を設定していくという話の中では、パフォーマンス指標は地方自治体が数値を設定して、その達成度合いをしっかりと評価していくとの考え方だと思うので、そこは骨太に書かれたパフォーマンス指標をしっかりとやっていくということになる。一步進めて、より現場に近い地方自治体に目標設定、評価していただき、その評価度合いを国の所管省庁がチェックし、それで翌年以降の配分にも何らかの差をつけていくというようなことも考えられると思う。

具体的なやり方については、そういうことでうまく本当にいくのか、もっといいやり方が細かいところであるのかといったことも、これから議論をさせていただければと考えている。

(事務局) パフォーマンス指標や地域の産業活性化に関する取り組みについて、次回以降、ヒアリングなどをしながら、議論を深めていきたい。

(2) 文教・科学技術分野のPDCAサイクルについて

関係府省より説明後、以下のとおり意見交換。

(委員) 工程表にはKPIの第一階層と第二階層が記載されているが、資料2は第一階層のみ。第一階層と第二階層をどう関連付けてPDCAを回していくのか、伺いたい。例えば学校の業務改善について、校務支援システムの導入率をKPIとしているが、第二階層では教員の総勤務時間及びそのうちの事務業務の時間があるが、どのように関係付けてPDCAを回していくか。

多年度に亘る計画、国立大学法人第3期中期目標・計画や第5期科学技術基本計画に関する項目など、全体に計画期間を通じて推進という記述が見られるが、工程表記載事項について具体的に2016年度に何にどう取り組むのか、どの程度進捗しているのかを見極めることが本WGのミッションであるので説明願いたい。

(文科省) 業務改善については、KPIの第一階層が校務支援システムの導入率であるが、第二階層は教員の総勤務時間及びそのうちの事務業務の時間、これを2013年の数字から減らすことを目標設定している。教員の業務全体を減らすことが重要で、質をどう改善するかが最終的に重要であり、最後は教育の質をどう上げるかに繋げていくことだと思う。この観点からICTによる支援を進める一方で、業務の中身についてTALISというOECD調査があり、その調査が2013年の後は2018年にある。その調査を一つの目標としながら、これから学校の状況も調査していく。それらを総合的に見ながら勤務の質の改善に取り組んでいき

たい。

全体として教職員定数の見直しなどに関連し、第二階層のKPIとして、包括的に「知識・技能、思考力・判断力・表現力、主体性・協働性・人間性等の資質・能力の調和がとれた個人を育成し、OECD・PISA調査等の各種国際調査を通じて世界トップレベルの維持向上を目標とするなど、初等中等教育の質の向上を図る」と定めている。PISA調査におけるトップレベルの維持向上が第一にあり、エビデンス検証を進める上で、非認知的能力その他の様々な教育成果についてどう測りながら示していくか総合的に考えていきたい。

（委員） PISA調査は3～4年に1回か。2016年はどう考えているか。例えば2016年の工程表の実際の進捗について議論しなければいけないと思うが、それには使えないのか。

（文科省） PISA調査は3年に1回であるが、毎年、全国学力・学習状況調査も実施しており、それを当然活用しながら総合的に考えていく。

（委員） そういうものを補完的に出して頂くようお願いする。

（文科省） 工程表で、第二階層として高等教育関係の質の向上に関する指標が二つ設定されている。一つは、「世界大学ランキングを18年、20年、23年を通じてトップ100に我が国の大学を10校以上とする」。これは成長戦略にも位置付けられており、各大学の取組を通じて質の向上を図った上で第二階層レベルとして設定している。もう一つの「第3期中期目標・計画の達成状況」は、この工程表にある取組が各大学の中期目標や中期計画に多く位置付けられており、また、国立大学の6年間の業務運営の具体的方針である中期計画に沿って運営を行うことが基本であるので、その達成について第二階層として設定している。

また、各年度の取組は工程表にある通りに16、17、18年度と進めたい。毎年度、予算による支援事業の状況についての評価や年度ごとの法人評価を行い、その進捗状況を把握する。また、国立大学法人については暫定評価が中期目標期間4年次終了後に行われ、中間検証も年度ごとの整理を基に途中段階で行う。そのような形で各年度進めたい。

（内閣府） 科学技術分野のKPIの第一階層と第二階層の関係について。マッチングファンド、設備共用化、司令塔機能の大きく三つの項目があるが、第一階層は個別の改革項目を直接扱うKPI、第二階層はそれらの政策を展開することで得られるアウトカム、という関係と理解している。第二階層の「被引用回数トップ10%論文の割合」は、直接政策的に手当するより、研究環境を整え、研究活動を活発化することで質の高い論文が出てくる。結果としてそういう成果に至るといふ類いのもので、そういう考え方で第一階層と第二階層を切り分けている。

司令塔機能の第一階層的な尺度は難しいが、しっかり研究環境を整えた成果として良い研究成果が上がってくる。これが第二階層。したがって、司令塔機能の第一階層は今のところなく、第二階層で設定している。

第5期基本計画を通じた展開については、基本計画を通じて取り組むという記載もあるが、16年度段階では現状把握や、そこをしっかりと押さえた上で政策を基本計画の下で推進する。基本計画は5年計画だが、中間検証により節目を付け、KPIに向けて着実に進んでいるかを測りながら進めていく手順をとっている。

(委員) 学校の業務改善について。KPIの第二階層を目指すためのツールとして第一階層がある。第二階層を達成するために第一階層に取り組むうちに指標が適切でないということであれば、第一階層は順次考え直すことがあって良い。そうすると常にモニタリング(5年おきにしか調査できないものもあるが、)できる体制をとっておく必要があり、そのようなモニタリング指標が求められる。学校の業務改善で言えば、教員の総勤務時間が長過ぎ、その改善が急務である。実際の統計は5年に1回程度しかできないとのことだが、5年に1回では息が長過ぎるので、これに依拠せずモニタリングしないといけない。校務支援システムの導入率は1つのツールでしかない。校務支援システムがどれだけ業務時間の短縮、業務環境の改善に繋がっているかは調査研究する意義がある。エビデンスと同様、地域性、学校環境等をコントロールしなければいけないので、一定程度、学術的あるいは有識者の知見も必要。そうした内容が調査研究として入るのか。ICT活用の業務環境改善だけでなくチーム学校、専門スタッフの配置促進なども一括して見る形になっていると思うが、各効果を見られる体制でないと、調査した結果を政策に生かすことが難しい。どのように調査研究するのか伺いたい。

エビデンスの提示については、工程表では、今年度中に有識者及び研究者の協力を得て、研究の枠組み・体制を作り、来年度から実証研究を開始するとされている。実証研究は、実効性のある形で有識者及び研究者で研究推進体制を確立し、費用対効果の分析も行い、政策として加配措置、少人数教育及び習熟度別指導、こういう観点の政策の効果について見ていく。かなり急いでやらないといけない緊急性のある政策課題と認識しているが、しっかりと検討が進んでいるのか。文科省の政策として重要なのは勿論、日本の国の政策としても重要であり、進捗状況及び今後の見通しについて伺いたい。

委託研究については、研究者が一定程度自由に、政策の縛り、出口の縛りを掛けない形で研究を進めることで、文科省が政策を進める上でオプションを与えることにもなり、良いPDCAサイクルの一部を構成するという議論もあった。貸与ルールの論点の中で盛り込まれていることが重要であり、併せて伺いたい。

科学技術に関し、研究設備の共用化があるが、KPIの指標は組織の数や制度の数となっている。第二階層の指標に効くのは大型のものと思うが、数を増やすことが重要なのか、一定程度の規模のものについて進めることが重要なのか、伺いたい。

(文科省) 学校の業務改善について。OECD・TALIS調査は5年に1回であり、それを一つの目標としながら、短期のモニタリング指標が必要でないかというのは、御指摘の通り。勤務時間全体を改善することが大目標で、長時間に亘っている現状を改善する。そのためにICTの校務支援システム等がどう貢献しているか分析する必要。勤務時間だけでなく勤務の質をどう改善するかも併せて考える必要がある。そういう観点からモニタリング指標も検討したい。

エビデンスの枠組みについて。御指摘の通り工程表上、今年度中に全体の枠組みを作るとされており、急ピッチで様々な検討を進めている。国立教育政策研究所など様々な関係の学者や研究者に知恵を頂いている。また、実証研究は短期と中期と合わせて走らせていくが、自治体の協力が欠かせない。どの自治体に協力頂けるかも取り組んでいる。これらを予定どおり年度内に大枠を固めながら、4月には本WGで全体の枠組みも報告できるよう検討を進めていきたい。

研究データの貸与ルールについて。エビデンス検証という形でスキームを固めて進めていくと同時に、全国学力・学習状況調査のデータを広く活用できるようにすることを考えている。それによって多面的・多角的な検証が得られる。今夏までに論点を整理したい。データの扱いについて機微に亘る部分が検討を要する。データをどこまでどのような形で提供できるか、とりわけ個人が特定できるデータについてどう取り扱うべきかが難しい。なるべく広く活用できるように考える一方で、データ管理のセキュリティの観点があり、データ流出の危険性についてきっちり防止していく必要がある。幅広く様々な学者・研究者に活用頂けるよう検討を進めている。

(内閣府) 研究設備の共用について。大型施設中心の取組と考える方が良いかどうか。大きなものを共用すれば経費的にも節約になると思われるが、まず研究現場における有効な資金の使い方の観点で、共用できるものは共用していく。そのときに壁になるのは、異なる予算で買われたものを共用するという制度的な橋渡しにどう取り組めるかで、これが一番のポイント。競争的資金で一部運用開始しているが、個々の研究現場で有効な共用化がより促進されることが、研究現場の隅々まで浸透していくポイントであり、必ずしも大型施設のみではない。設備のみならず、競争的資金の合算使用も含めて取り組んでおり、個々の制度をどう連携させるかが一番のポイントと考えている。

(委員) 来年度から実証研究を開始するが、データの貸与がない形で実証研究をどう開始するのか分からない。今年度の研究の枠組み検討の中に貸与のルールも含まれているのか。データなくして研究はどうするのか。

(文科省) 工程表の中でも貸与ルールは2016年度中となっており、検証の枠組みをまず

作ってスタートさせる。しっかり進めながら、幅広く自由に様々な研究者に提供して、様々な角度から研究を進めて頂く。これは実証研究と2本立てで進める考え方で整理している。

（委員） 教育と研究は一緒にされることが多いが、教育と研究は別のベクトルを向いていると考える。教育はいかにナショナルミニマムレベルを確保するかに重点が置かれる一方、研究はナショナルリーダーをいかに作るかという方向性でベクトルが動く。個々の政策、KPIの設定に関して、妥当な路線が踏まれていると思うが、双方、逆の視点も必要ではないか。例えばナショナルミニマムレベルの確保で、教育予算、人員配置は考えられているが、地域の教育の現状は多様であり、いかに地域性を明らかにして差を付けていくかが求められる。底辺校の底上げも大事だが、そこに予算を組むのと同時に、リーダー的なエリート教育をする学校を育成することにも使うべき。

一方、研究は、リーダーを育成する方向性は間違っていないが、分野によって差があり、外部資金の得やすい所と得にくい所がある。外部資金を得られる所に更に重点配分すると、残りの大学は使うものを減らして研究せざるを得ず、大学間の良く分からないランク付けによって、教員が研究活動できずに囚われるのは良くない。

個々のKPI同士で不整合が起こる場合もあるのではないか。例えば改組は大事かも知れないが、改組は定員削減で、定員削減すれば若手は採用できない。KPIを達成したから良いとか、KPI達成ありきの改組・連携などではなく、相互に効果を相殺しないかも含め、KPIの中でチェックすべき。

（文科省） 改組についてKPIを設定し、目標を設定しているが、その改組が教育面でも研究面でも質の向上に繋がらないと意味がない。KPIありきでなく、質の充実も併せて加味していく。

（委員） 大学別の寄附金の受入実績は大学別で見ると資料の通りだが、学科別ぐらいで細かく見ないとミスリードではないか。例えば教育大学に大きな寄附金が入るのは予想できない。理系大学と一緒に比較に意味があるのか。政策研究大学など大きな寄附金を必要とするとは思えない。単純に一律に並べて「見える化」するのは乱暴ではないか。

（文科省） 86国立大学で学科構成が区々であり、例えば病院があると寄附を受け易いなど結果を左右するファクターがある。「見える化」に当たっては、大学ごとの特性や背景を考慮しないと誤解を招くので、ご指摘を踏まえ検討したい。

（委員） うまく民間資金を導入している事例や他の大学がモデルにできる事例が「見える化」されるとより実効性が上がる。誤解を招かない「見える化」をお願いしたい。

(委員) 校務支援システムの導入率があるが、稼働率、利用率の方が良いと普通は考えるが、これはどうか。

エビデンスの提示は非常に難しいし大事だが、平成28年度予算案が4,600万円です。非常に少ないと率直に思う。もう少しお金を使わなくてできるのか。単純に成績ではなく、教室で起こっていることを把握しないと、何が成績に効いているか分からない。研究者が教室に入り、教員が説明変数、因果に関係する変数を引っ張り上げる所に参加しないと出来ない。そういうマイクロストラクチャーを把握した上でマクロな成績を組み合わせないといけない。本格的にやろうとすると相当な費用も時間も掛かるだろう。本当にこれでできるのか疑問もあるので、率直に伺いたい。

個別のKPIとして、例えば校務支援システムの導入率を測るが、学校トータルでどうなっているかをどう把握するかが分からない。成績が良くなったが荒れているなどバランスがある。トータルの仕組みをどう評価し、副作用をどう把握しようとしているのか。これが分からないと導入する仕組みが良いかどうか判断できない。エビデンスの概要と進捗管理方法がこれで良いのか、伺いたい。

国立大学法人については、大学単位の評価は分かるが、研究者単位の評価を加えないと、集計量として大学単位で良い悪いと言っても、様々な大学・学科があり、最初の単位は研究者だろう。研究者がどういう研究環境に置かれ、どういう手立てで、どうアウトプットを出しているかという原単位のKPIを設けないと分からないのではないかと。

大学ランキングがあるが、教育のKPIと言うのか、大学評価だと研究者同士のレピュテーションで決まってくる所もあるが、卒業生で評判で決まる所があり、大学教育のKPIがなくて良いか、伺いたい。

科学技術イノベーションについて。司令塔機能強化そのものはKPIがない。確かにKPIを設定しづらいと思う反面、GSTIのメンバーもいて運営しており、何らかKPIを設定しないとよろしくないのではないかと。防衛装備庁等でデュアルユースが出ているが、そうしたお金を科学技術とどのように繋いで、研究者が安心して研究できる環境にするか。例えば米国のDARPAのような仕組みと比べると日本は準備されていない。それも含めてGSTIの司令塔機能、トップダウンでどう考えていくかについて、考えはないか。

(文科省) 校務支援システムは、それだけ見ても全体が分かる訳ではない。ただ、当面何が数字として置けるか議論した中で、これを置いたもの。実際には教員の勤務実態はどうか、中身を分析する中で、他の要因でどう改善されていくかを見ていく必要がある。

エビデンスの予算が4,600万円では少ないとのことだが、査定であり、この予算を中心に省内の他のリソースも動員してできる限りやっていきたい。その中でマイクロストラクチャーを見ながら、そこに立ち至った分析をしないと、表面的な数字だけ見ても、効果、効率的な経費の活用方法が分からないのは、御指摘の通り。学校トータルについては、全体の構造の作り方によるが、学力などの認知的能力、学力以外の非認知的能力、子供の行動

の変化など、全体として学校がどう評価されたか、どう変わったと言えるのかも考えながら、全体の構造を考えたい。

(文科省) 研究者の評価について。研究者1人当たりという趣旨かと思うが、むしろ大学の学科構成など分野ごとの特性を適切に見ないといけないと考えている。例えば共同研究についても、寄附金以上に教育系もしくは文系単科大学には厳しい現実があり、そのような大学ごとの特性を丁寧に踏まえていくことについて、「見える化」に当たってどうしていくか考えたい。

大学教育の指標について。この工程表にある項目は、基本的に教育研究以外のシステム改革が中心であるが、教育については認証評価や法人評価の6年間の中期目標期間の中で評価していく。例えば来年度は第2期中期目標期間6年間の評価をする予定であり、教育については別のスキームで考えたい。

(内閣府) 司令塔機能強化のKPI第一階層の設定について。司令塔機能を考えていく上でKPIをどう設定するかは非常に難しい。日常的に事務局を務める上で、CSTIが日本のイノベーション政策として機能を果たしていくことは、科学技術基本計画をしっかりと作り、PDCAを回して成果を出す。例えば生産性革命で役割を果たす。これを真に発揮することが一番大事。科学技術イノベーション政策は、全体の計画をしっかりと回し、計画通りできたか検証し、合格点に至らないならこの機能に問題があるのかと、そのように考えていく。こうした取組をどう進めていくかだと考えている。第二階層のみで(これもなかなか苦しいが、)KPIを設定したのはそういう理由がある。感覚的に直接的に司令塔機能を測る物差しは難しく、安易に設定することでその目標を達成すれば良いと流れることも危惧すべき点であり、慎重に考えたい。

(委員) 総論で確認したい。様々な項目で計画期間が3~5年で多岐に亘るもの、指標が出てくるのが3~5年、最大6年と、モニタリングする上で非常に長いものがあるが、今後具体的に各年度どのようにモニタリングし、進捗管理していくのか。具体的にどう取り組んでいくのか。それについて今後提示してもらえるのか。政策評価が3~5年、これをアクション・プログラムと合わせて見直すとのことだが、各年度で進捗管理できるよう下ろし、具体化するのか、伺いたい。

エビデンスについて「多面的な」とあるが、各種の加配措置、少人数教育、習熟度別指導等々様々な手法があるが、それらについて費用対効果分析をこれからやっていくのか、伺いたい。

(文科省) エビデンスについては、工程表の通り、加配措置その他の様々な教育政策に関する費用効果分析を進める。

(文科省) 政策評価の評価自体は5年に1回程度だが、モニタリングは毎年度施策目標ごとに行っており、その中で一定の進捗管理ができる。

(委員) 本WGの目的がPDCAを回すことであり、毎年モニタリングできなければいけない。モニタリングする数値が具体的な政策によって動かなければいけない。毎年政策手段がなければいけないと思うが、それが無いものも具体化するのか。幾つかの指標で3年とか6年というものしかない。年度ごとに他のデータも活用しながら、ここに挙がっているもの以外の相応しい指標を何らか示し、毎年進捗管理できるようにするという理解で良いか。

(文科省) 例えば調査結果が出てくるタイミングなど見直す必要が出てくるものもあるかも知れないが、まずやれることから少しずつ合わせていきたい。

(委員) 学力調査の学校調査用紙や教員調査も毎年出してもらえるのか。教員の業務量は教員調査をしているが。

(文科省) 全体としてそのような形で進めながら、個別の話はどうするかは逐次相談したい。学力テストの貸与ルールについては、工程表で2016年度中に定めることになっており、先んじて夏頃に論点整理を示したい。その中でオープンに使える方向を目指し、研究者が活用できるようにしたい。

(委員) マッチングファンド型制度の適用加速について。マッチングファンドとマッチングプランナー制度が入れば、外部資金が入ってくるインセンティブになると思うが、一方で研究者は他の研究費、例えば科研費は、研究者が申請書を出せば比較的容易に獲得できるので、リソースを殆ど割く必要がない。研究者のB/C、何にお金を取りに行くのが効率的か。科研費で作ったアウトプットとマッチングファンドで作ったアウトプットのどちらができるだけ短時間でどれだけアウトプットが得られたかを比較し、どうあるべきかが議論される必要がある。教員、研究者の数が限られており、その人数で最大のアウトプットを出す観点から、相互の研究予算間の効率性をKPIにとって分析しないとうまくいかないこともあると思うが、どうか。

(内閣府) 数字を取ることは調査が多くなる。現場の負担感も秤に置いて考えないといけない。全体としてどのような方向に向かうべきかは難しい。研究者も専門領域が様々であり、マッチングファンド型は応用研究、出口に近い方だと思うが、そういう研究テーマの研究者と基礎研究的な分野で全く違う。研究分野が多様で、きめ細かく丁寧に対応する必要があり、一律にはいかないなので、よく考えたい。

（委員） 大学、学科、専門分野が多様であり、どういう制度がどういう効果、副作用があるかを見えるようにしないと、経営を誤りかねない。各制度の作用、副作用が分かる指標の「見える化」を関係府省として大学執行部や研究者に見せていくことが大事。

（内閣府） 同じイメージを持っている。研究者にKPIを押し付けるのではなく、政策が適切に進んでいるかを測る上でのKPI、という感覚であり、間違えないようにしたい。

（委員） 「経済・財政再生アクション・プログラム」の策定を受け、文科省・内閣府がどのような取組をしていくのか説明を伺った。経済・財政一体改革を曖昧にならないよう推進する立場から考えると、KPIの妥当性を再検討するなど次のステップに進む前に、まずは担当している府省庁と一緒に決めたKPIを検証していく、「見える化」を拡大・深化させていく、政策評価や行政事業レビューと連携していく、これらによってPDCAサイクルを確立することが何より重要。

各KPIの数値の把握の頻度あるいは把握の時期、速報性等については、大学と民間企業の共同研究の件数・受入金額など、少なくとも率・割合・件数・金額等については翌年度内のどこかで把握すればよいということではなくタイムリーな検証が必要。頻繁に把握するために無用なコストを掛けてはいけませんが、集中改革期間での取組であるということを前提に数値把握の頻度や時期を調整いただきたい。どこまで明示できるかは別にしても、どうモニタリングしていくのかをさらに検討しないとPDCAサイクルが回らない懸念がある。

「見える化」事項についても、いつ、誰が、どのようなタイミングで、何をするのかを明確にしておかないと、「見える化」のねらいが達成できない。PDCAサイクルを回すために、以上のことを明確化していく必要があるのではないかと。

（委員） 教育政策に関する実証研究は非常に良いが、KPI第二階層の初等中等教育の質の向上は中学校までか。地域から見ると高校生ぐらいまでを教育政策のターゲットとして考えるのが自然だが、対象校は中学校ぐらいまでか、高校も含まれるのか。

（文科省） 教職員定数、これは義務教育の予算を巡っての議論が中心的になされた。その意味では小中学校をかなり意識しているのは確かだが、全体として高等学校まで含むと考えて良いと思っている。