

Title	政策デザインワークショップ：実務家と研究者の知識交流の場
Author(s)	吉澤, 剛
Citation	年次学術大会講演要旨集, 28: 917-920
Issue Date	2013-11-02
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/11857
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	一般講演要旨

政策デザインワークショップ：実務家と研究者の知識交流の場

○吉澤剛（大阪大学）

国が掲げる経済再生のための柱の一つとして「成長戦略」が位置付けられており、社会的課題の解決に結びつくイノベーションや制度改革が求められている。しかし、社会的課題は国の目指すべき「ビジョン」によって優先度が変わりうる一方、不確実で複雑な将来社会における課題解決には「客観的根拠（エビデンス）」や「国民的議論」も求められている。これらを踏まえた政策や資金配分はどのようにあるべきかについて、学術・実務双方の見識が深められなければならない。そこで、国、資金配分機関、研究開発機関等の政策実務家と政策研究者が連携し、知識交流を進めながら望ましい政策形成や資源配分のプロセスをデザインする「政策デザインワークショップ」を2013年3月から8月にかけて全5回開催した。本講演ではこのWSシリーズを反省的に分析し、議題の変化や参加者の認識変容、知識交流の成果、「政策のための科学」プログラムに対する影響を議論するとともに、今後の連携に向けた示唆を得る。

1. 背景と概要

政策実務家と政策研究者の連携や知識交流は「科学技術イノベーション政策における『政策のための科学』の推進事業」（SciREX）に限っても目新しい試みではない。たとえばJST/CRDSでは2012年2月に科学技術イノベーション政策の科学構造化研究会を立ち上げた。この研究会は、「科学技術イノベーション政策の科学」を深化させ、実際の政策形成プロセスにおいてその知見の活用を図るため、多様な分野の有識者と協働して、関係する領域を俯瞰・構造化すること、中長期的視野で継続的に議論して行くことを目指している。あるいはもっと根本的にSciREXの政策形成実践プログラムを実務家と研究者の協働による実施体制とするアイデアもSciREXの発足当時から暖められている。だがいずれも行政主導であり、そこで政策実務家が虚心坦懐に関わることができるか、政策研究者も政策形成プロセスの本当の課題を認識することができるかについては疑問が残る。

こうした問題意識を持っていたところ、2012年11月に開かれたJST/RISTEXの加納PJと調PJメンバーによる打ち合わせにおいて、両プロジェクトが連携したボトムアップ的な活動として実務家を巻き込んだWSを開催しようというアイデアが生み出された。しかし具体的にどうやって関心ある実務家と接

触して実施するかについての詳細が詰まらないまま、企画はお蔵入りとなっていた。その後、2013年2月2-3日に開催されたSciREXプログラム全体会議において、本プログラムにおける社会実装主体は中央省庁の政策担当者という限定された対象を想定していることが多いため、他のプログラム以上にプロジェクトどうしが共同して実務家との連携を進める必要があるという議論が交わされた。そこで実務家連携を進めるための新たな活動を開始したいという意味のあるプロジェクトを募り、実務家と研究者を交えたWSの企画を練り直すこととなった。その後1ヶ月で文科省政策科学推進室に相談に行ったり、大学や学会の協力・後援を取り付けたりして、第1回の企画を固め、参加してくれそうな実務家や研究者への声かけを2月26日から開始し、3月14日の第1回開催に漕ぎ着けた。文科省は政策科学推進室から関心のありそうな行政官に案内を回してもらった。

2012年11月の企画当初は4回のシリーズで、第1回の案は最終的に実施した形式とほとんど変わっていないが、第2回の「政策の理論と実践」は学術的な知見を実務家と共有しようという意識が強い企画になっていた。また、第3回は「意思決定の評価及びメタな評価を考える」ということで、これも研究者寄りの案であり、後に実務家は評価、特にメタ評価には関心がないという指摘を受けて断念された。第4回はこれらを踏まえて「未来の社会像をつくってみよう！」という構成だったが、2012年末に文科省によってフューチャーセッションなど社会ビジョンを描く試みが実施されたことや、実務家と研究者が共に目指すWSの成果目標としてそぐわない感があったことから大きく変更された。主催者の楡井PJの意向を受けて新たに「経済分析の政策デザインの適用」の回を加えて全5回に決定されたが、この回の位置づけもWSの流れと出口を模索するなか、シリーズの途中で変更された。

そこでWSは2013年3月より月1回、平日の夜18:30~20:30の2時間、5回程度のシリーズとした。開催日はコアとなる主催者メンバーの都合で決定した。開始時間は省庁の定時に配慮し、長さは行政官の多忙さを考慮して短めに設定し、事前登録不要、入退場自由とした。また、自由闊達な発言を保証するため、チャタムハウスルールに則り、本WSで得られた情報は自由に利用できるが情報の発言者やその他の参加者の身元および所属に関して秘匿するものとした。参加対象者は政策研究者、政府政策担当

者（文科省及び他府省等）、資金配分機関 PO、研究開発機関研究管理者などの中堅・若手（自称可）から 15～25 名程度とし、可能な限りシリーズを通じた参加を期待した。本 WS は企画内容と主催者間での負担の偏りをなくそうと試みたが、主催者の一つである研究・技術計画学会「科学技術イノベーション政策の科学」研究懇談会（SoSTIP-SIG）の資金は限られていることから、加納 PJ（1, 3, 5 回）、調 PJ（2 回）、楡井 PJ（4 回）で会議費を持ち回ることとした。

結局、スケジュールより大幅に遅れることなく、8 月上旬に第 5 回を開催して本 WS シリーズを無事に終了することができた。以下では各回の概要と成果をまとめる。

2. 第 1 回「政策プロセスのあるべき姿」

3 月 14 日（木）、STANDARD 会議室虎ノ門 Annex1 階 A 会議室にて 33 名参加。最初に文科省政策科学推進室長の山下恭範氏より「SciREX 政策オプション作成作業を通じた取り組みと課題について」と題して科学技術イノベーション政策で採り上げるべき政策課題や、SciREX と政策オプションの検討状況について話題提供を頂いた。その後、スタンフォード白熱教室を参考に「最悪の政策プロセスを考える」ブレインストーミングを実施した。まず参加者はグループに分かれ、想像しうる最高の政策プロセスを考え、そのアイデアをグループ内で付箋に書いていく。続いて同様に、最悪の政策プロセスを考える。その後、最高の政策プロセスを陳腐なものとして破り捨て、最悪の政策プロセスを隣のグループと交換し、手元にある「最悪の政策プロセス」をひっくり返して「最高の政策プロセス」に仕立て上げる。ひっくり返し方は二通りあり、一つは純粋に反対の状況にする。もう一つは発想を転換して、この「最悪」の状態が評価されるようなアイデアを考案する。各グループから出てきた面白いアイデアをいくつか絞って発表し合い、他の参加者からのコメントなど全体議論を行って終了した。

グループ発表では、たとえば「英語圏の先進国事例が中途半端に参考にされる」という「最悪」に対し、海外事例を「そのまま」導入するなど、全国各地で小規模に多様な実験をする（特区構想）や、新興国と一緒に政策を作っていくことが提案された。このほか、「イノベーターが政策立案する」や、「リスク管理に基づく政策オプションを複数用意し、並行する」、「競争をよりきちんとさせる（政策競争）」といった最高の政策プロセスのアイデアが出された。全体議論においては、最高と最悪の政策プロセスは誰にとっての「最高」「最悪」かによって容易にひっくり返りうる、市場に任せて何もしないという選択肢もあるのではないかと、規制するものと市場に任せるもの間にあるぐらいの領域をどう扱うか、政策実験できる環境が大事、といった論点が交わされた。

3. 第 2 回「政策に関する理論と実践」

4 月 25 日（木）、第 1 回と同じ場所で開催、38 名参加。冒頭に前回の振り返りを行った後、文科省科学技術改革タスクフォース戦略室長の斉藤卓也氏より「今後の科学技術イノベーション政策のあるべき姿について」と題した話題提供を頂いた。その後、再びスタンフォード白熱教室を参考に「6 色の考える帽子」を用いたブレインストーミングを実施した。これは制御的（青）、客観的（白）、創造的（緑）、直感的（赤）、肯定的（黄）、否定的（黒）という思考形式にしたがって考え方を切り替え、役割を参加者分担するもので、これによって全体として創造的な発想を得ることができるとされる。対象となるのは RISTEX の 6 つの PJ（加納、調、楡井、松浦、玉村、松八重）であり、前回の議論を踏まえて「政策実験（特区）」「政策オプションの複数化」「政策プロセスの明示化」「政策資源の効率化」という 4 つの課題に沿って各 PJ の取り組みを発表してもらった。これに対し、ランダムに分かれた参加者グループでそれぞれの思考ハットの観点から意見を出し合いながら付箋に書いていき、各グループから簡単に発表してもらった。5 グループができたので、緑を用いずに白→赤→黄→黒→青の順番で発表してもらい、終わったら帽子を隣のグループに渡し、次の PJ の発表と議論に移った。その後、全員で緑の帽子にしたがい創造的な水平思考を巡らせて全体議論を行った。

RISTEX の PJ 研究者や実務家も多く参加し、最も賑わった回であった一方で、盛りだくさんな内容で非常に駆け足な進行となってしまった。各 PJ に対するコメントは省くが、思惑通り多様な観点からの意見が得られながらも、各 PJ の内容についての参加者の理解が必ずしも追いつかず消化不良となってしまった面は否めない。全体の討論では、「この場を通じて PJ の目標を再定義してほしい」、「各 PJ の具体的な課題を赤裸々に出してくれたいのに」といった実務家からの注文があった。逆に、行政官はいつも「黒」から入る傾向があるので今回のような思考形式の切り替えは良かったと評価する声もあった。研究者側からは、社会実装とは何かという悩みとともに、似たような活動をしているところもあることから PJ どうしの横の展開に対する期待も述べられた。いずれにせよ、実務家と研究者では言葉も思考パターンも違うことを認識することが大事で、その意味でこうした場が重要であるという意義も確認された。

4. 第 3 回「政策デザインを考える」

5 月 21 日（火）、交流カフェエキスパート倶楽部にて、25 名参加。前回までの会議室はビジネス仕様で雰囲気は硬いという指摘を受け、この第 3 回以降、日中はカフェとして利用されているスペースを貸し切って行った。第 1 回は政策実務家、第 2 回は政策

研究者に焦点を当ててブレインストーミングを実施してきたが、本当の意味で両者が知識交流する場になっていなかったこと、また、現実的な政策形成プロセスについて政策研究者の理解が十分でないと思われたことから改めて企画を検討した。また、これまでのWS説明資料に魅力が欠けているという批判もあったためスライドを工夫して作成し、参加者にわかりやすく印象的なプレゼンテーションとなるように心がけた。初めに前回の振り返りを行い、その後実務家を中心に政策形成プロセスの現実を語ってもらった。それにあたり、現実の行政現場で起きているとみられる政策形成プロセスのリニアモデル(図1)を実務家の協力を得て作成・提示し、これを叩き台として、各ステップの現状や課題、実際のプロセスのあり方について経験に基づいた意見を出してもらった。

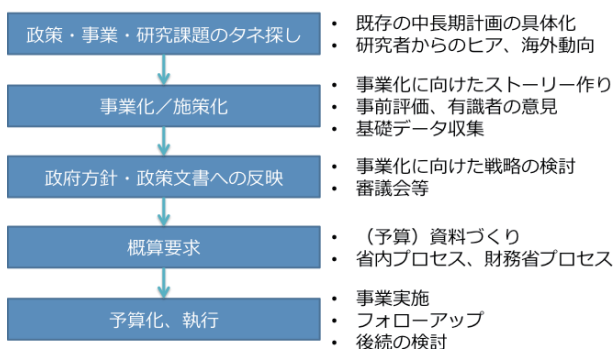


図1 政策形成プロセスのリニアモデル

得られた意見を紹介すると、現実にはたとえば政府の成長戦略に触れないと予算が獲れないという意味ではストーリーや政策文書から話が入っており、各ステップの順番は前後していることが多くなっている。また、「座布団」や「根っこ」といった隠語で呼ばれているように施策と予算のつながりは政策形成において非常に大事にされるが、なかなか表には現れず政策研究者にも認識されていないことが明らかとなった。このほか、実際には政策がインパクトを及ぼしうるところまで考えられていないことや、論点整理から政策までの結びつきが曖昧に見えることも挙げられた。特に「課や局、役所をまたいで調整できる人がいない」、「外の人とプレストをする機会と場所がない」という意見は、本WSの意義を再確認するとともに、こうした場が定常的に設けられるような仕組みを考える必要性を痛感させた。

こうして現実の政策形成プロセスを俯瞰してから、「ちょうどよい政策課題を考えてみよう!」というテーマで議論を進めた。ここで「ちょうどよい」というのは、来年度の概算要求をターゲットに、“真”の課題であって、現実的に対上司(幹部)・対財務を通せそうなもの、一つの実施目標(政策課題)を達成する諸手段(複数の事業/施策からなるプログラム)を持ち、一つ以上のRISTEXのPJがエビデンス

を出せそうなもの、とした。まずグループ議論として、各自が考えてきた政策課題を披露し、議論を通して浮かんできたアイデアなどを自由に話し合ってもらった。各グループの政策課題を全体で共有した後、他のグループのアイデアも参考に、グループ内で出された政策課題を2つまでに絞った。そして、その政策課題について、政策が実現したらこうなるという「ビジョン」と、それに対する「現状認識」(「事業の例」、「エビデンスの例」)を表に書きだすこととした。

そして再び全体で政策課題とビジョン、現状認識を共有し、議論を行って締め括った。政策課題を議論や投票などで絞り込む予定もあったが、時間切れとなり、次回に持ち越しとなった。

5. 第4回「政策形成プロセスをロジック化する」

7月1日(月)、19名参加。前回の政策課題のアイデアを引き継ぎ、ロジックモデルによって論理的に精緻化する作業を行った。ロジックモデルとはビジョンを実現するための最も有効な道程が体系的に描かれた見取り図である。まずはグループ議論として、前回の続きとして複数の政策課題を統合・整理するとともに、ビジョンを練り込み、事業の例や現状認識をもう少し挙げてみることにした。続いてプロジェクトレベルの作業として、挙げた事業のうち3つに絞って簡単な活動内容、予算、利益を受ける対象、アウトカムを書き出した。そして再びプログラムレベルに戻り、検証可能な短期の成果や、プログラムを実施することによる意図しない悪影響と、利害関係者が対立する状況を考えてもらった。

最終的にグループで取り組まれた政策課題は、「サケの遡上計画：研究者を海外に派遣し、世界に通用する人材を育てる」「大学の機能をきちんと自覚して行う大学経営」「高度先進ペット医療」の3つであった。

全体議論では、「いつも所属部署のポジションから課題を考えているので新鮮だった」、「通常の政策評価シートなどでは受益者を書く場所やその必要性がない」といったコメントがあった。また、予算規模で政策内容は大きく変動するため、予算の点から政策をどう考えるかについて予算担当者役をこのWSで参加者として加える必要があるという指摘があった。研究者からは、行政官は利害を受けそうな人と、彼らに対する対策が瞬時に思い浮かび回り込みが早い印象を受けた、という感想が聞かれた。あるいは、こうした事業を書くときに行政官は「民間企業や市場にここを任せることができる」などの考えを持たずに、インプットからアウトプットまですべて政府で完結したものとして考える傾向があるのではないかと、最後は誰が回すかは事業を進めていくうちに出てくるのではないかと、といった鋭い意見もあった。

6. 第5回「政策のポンチ絵をまとめる」

8月6日(火)、27名参加。最終回なので、あまり場を作り込まずに参加者からの自由な感想や振り返りが多く集められるようにした。まずはグループワークとして前回作成したロジックモデルを見ながら、新しい参加者の意見なども交えてポンチ絵のイメージを作成する。グループ全体でイメージが共有されたら模造紙にポンチ絵を描いていくこととした。ポンチ絵のポイントとして、せっかくなのでふだん描くようなものでない、インパクトのあるものを考えてもらった。とはいえ、上司や財務省を説得できるような要素も欠かせないので、そこを押さえつつ、いつもより「エビデンス」の見せ方を工夫してみることを心がけてもらった。

実際にはポンチ絵をどう描くかというよりも、実務家がポンチ絵を描くときにどういったところに気をつけているか、あるいはポンチ絵のあり方をどう改善していくかにWSの主眼が置かれており、各グループもこれらを中心に議論が進められた。全体議論においては、従来のポンチ絵の外側、外部環境や他の関係者がやることなどを描き込むとビジョンも見えてくるのではないかという意見があった。また、政策へのインプットというのは政策開始時点での合理的エビデンスとなりうるが、経済や社会が動的に変化しているなかでそのような静的な捉え方はそぐわない、ロジックモデルのロジック自体が仮説的であって動的に見直していくべきではないかという批評もなされた。

最後に本WSの今後の展開について、これまでのプロセスや議論内容の反省を踏まえて3つの課題を提示して全体で議論を行った。①政府内でももう少し多様な実務家を巻き込むにはどうしたらいいか。今回、実務家の参加は文科省、特に「政策の科学」関係者や研究者の個人的な知り合いが中心で、他省庁への周知や関心惹起の方策が不足していた。特に財務省や省内財務担当者の巻き込みが十分でなかったが、これに対しては参加者のロールプレイで補えるという提案もあった。②社会的な課題やビジョンに基づく政策形成を地方で実施してみてもどうか。中央省庁の政策形成は増分主義が強く、エビデンスに基づいて自由に政策課題を設定し、予算を付けるという革新的な政策形成プロセスを実現することが実際には相当難しい。地方であればまだ裁量に幅がありうると同時に、特区的に実験的な政策形成を行い、その成功例が全国区に展開されることで、中央への貢献も果たせると期待される。これに関して、地方での実践は市民が「自分たちでできること」という主体的な意識を芽生えさせることが大事という現場に根差した意見が示された。③民間企業と行政官が本音で対話する場は必要か。実際の政策形成はこの場に集まった行政官と研究者だけで行うのではない。特にイノベーションの文脈では、民間企業は重要なステークホルダーとして位置づけられる。実

務家からはあえて公開の場でなくても現場などで企業からの生の声が頻りに聞けるという主張があった。これに対して、現実の複雑な問題には対応できないのでは、だからこそ政策研究が求められているという反論も提示された。これらのやり取りを止揚するように、民間企業から霞ヶ関に向向している実務家のコミュニティ(「民族の会」)もあるので、そうした人々を巻き込んでいくのがいいのではないかという提案もなされた。

7. まとめと今後に向けて

本シリーズには都合71名が参加し、当初の想定を上回る多くの参加者を得ることができた。参加者の内訳を見ると大学研究者・研究支援者、民間シンクタンク・コンサルタントといった研究者系は36名、実務家(大学への出向を含む)は文科省、内閣府、経産省、環境省、外務省、農水省、JST、JSPS、NEDO、NISTEP、国会図書館、衆議院から35名と、ほぼ同数であった。毎回のWS後には議論や歓談を続ける参加者が多く残り、さらにその後は有志で居酒屋にて打ち上げを行い、懇親や交流を深めた。当初掲げていた中堅・若手への呼びかけは途中から止めたが、結果としてシニアの実務家や研究者の継続的な参加や支援を得られたことはWS全体の雰囲気や一定の緊張感を与えながら質の高い議論を牽引することにもなったと言える。

開始当初、シリーズ全体の設計は第1回を除いて題目程度しか決められておらず、毎回のWS後にその成果や反省を踏まえて主催者だけでなくWSに参加した実務家や研究者から出された意見や企画案をもとに対面やメール上での議論を進め、よりよい構成や内容を目指した。細かい点で反省点は残るものの、現時点で一定の達成感は得られた。今後は加納PJとして複数の地方自治体において政策実務家と協働した活動や、中央に対してはプロジェクトKや民族の会などの横断的な官僚ネットワークとの連携、さらには霞ヶ関付近で実務家と研究者が恒常的に集える場づくりを進めていきたいと考えている。

謝辞

本稿はJST/RISTEX「STIに向けた政策プロセスへの関心層別関与フレーム設計」(加納PJ)の成果の一部である。WSの開催にあたり、主催者である加納PJ、調PJ、楡井PJ、SoSTIP-SIG、協力を頂いた松浦PJ、玉村PJ、SciREX事務局、後援を頂いたSciREX教育研究拠点、幹事を務めた調麻佐志、赤池伸一、楡井誠、伊地知寛博、田村傑、小山田和仁の各氏、参加者の方々には様々な形での支援を頂いた。特に加納圭、水町衣里、調麻佐志、標葉隆馬、塩瀬隆之、宮野公樹、中川尚志、田原敬一郎の各氏の協力や資料提供がなければ本WSの企画運営は果たせなかった。この場を借りてお礼申し上げる。