

Title	英国における広義のEBPMを取り巻く行政とアカデミアの連携とコロナ下の変容：日本への示唆
Author(s)	村木, 志穂
Citation	年次学術大会講演要旨集, 35: 696-701
Issue Date	2020-10-31
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10119/17288">http://hdl.handle.net/10119/17288</a>
Rights	本著作物は研究・イノベーション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 Research Policy and Innovation Management.
Description	一般講演要旨

## 英国における広義の EBPM を取り巻く行政とアカデミアの連携と コロナ下の変容—日本への示唆—

○村木 志穂（文部科学省/ロンドン大学クイーンメアリー校修士課程）

### 1. はじめに

「どのようにすれば政策の質を高めることができるのか」という問いは、世界中の政策担当者や研究者が抱えてきた問である。この問に取り組むべく、個人レベルから組織レベルまで、政策担当者・研究者双方から、これまで様々な試みがされてきた。日本でも、例えば、文部科学省では、2011年より「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」事業（SciREX 事業）を実施し、拠点大学とともに、研究者と行政官の共同研究やコミュニティ形成、人材育成等を行ってきた。また、国立教育政策研究所や科学技術・学術政策研究所等における研究会の開催や、地方自治体におけるデータ活用に研究者が参画しているケース等もある。

こうした中で、近年、エビデンスに基づく政策形成（Evidence Based Policy Making, EBPM）への関心が更なる高まりを見せている。各省庁や研究機関による個別の取組や個人レベルの取組のみならず、政府全体としても、2017年には官邸の官民データ活用推進戦略会議官民データ活用推進基本計画実行委員会の下に EBPM 推進委員会が置かれた。そして、2008年からはこの推進委員会の提言に基づき、各省庁において EBPM 推進を担う政策立案総括審議官等が設置され、EBPM を推進するとともに、各省庁の人事課の協力も得て、若手に EBPM に関する部署を積極的に経験させるなど、EBPM 推進のための人材育成も行われることとなった<sup>1)</sup>。

このように、「エビデンスに基づく政策形成」「EBPM」は日本においても政府を挙げて取り組まれるようになり、用語としても浸透しつつあるが、実際の政策立案プロセスにおいて、どのような目的に主眼をおいて EBPM を推進するのか（質向上か説明責任か）、どのようなものをエビデンスとして扱うべきなのか（統計的データのみか否か）、EBPM における知見活用のタイミングと方法はどのようなものを想定するのか（直接的・明示的なデータや研究の政策意思決定への活用のみか否か）、実情を踏まえるるとどのような活用が可能なのか、どのような関係者がエビデンス活用にどのように介在してくるのか（誰と一緒にエビデンス活用を進めていくのか）等については、合意がなされているものではない。このうち、特に実情を踏まえた実現可能性のある EBPM 体制や、EBPM を取り巻く関係者やその関係性の特定等は、EBPM を進めていくうえで、特に重要であり、かつ、海外の事例などから示唆を得ることに意義がある点と考えられる。

発表者はこうした海外での取り組み事例の中でも、特に EBPM が強く提唱されてきたイギリスの事例に着目し、平成 31 年 1 月に渡英し現地調査を行った。本発表ではその調査結果に基づいて、英国における広義の EBPM を取り巻く行政とアカデミアの連携の状況について報告する。また、2019 年末から流行し、世界的な関心事項となった新型コロナウイルス感染症（COVID-19）下において、それらがどのように変化したかについても解説を試みたい。

### 2. 本稿のスコープ

EBPM の指し示す範囲については、先行研究においても統一的な見解がとられていないが、本稿では、行政と行政機関以外の連携による外部の知見の活用を広く表すものとした。研究知見の政策の文脈における活用は直接的にエビデンスとして活用する形で行うことは少なく、また、エビデンスは政策プロセスに影響を及ぼす多くの要素の一つにすぎないためである。また、研究成果の活用は、意思決定への直接的な寄与（事前・事後の評価を含む）のみならず、政策担当者の認識を変えたり、問題を定義づけたり等、概念的な活用がなされることも多い<sup>2)</sup>と指摘されており、現実の政策形成における EBPM の全容をとらえるには、広義でとらえることが適切と考えられる。

また、本稿では、主に、中央政府における政策形成の際の EBPM を特に念頭に置くこととする。実

際には、政策と現場レベルでの実践（公共サービスの提供など）には共通点もあるが、これらはしばしば異なる分析観点に価値や比重を置く、別個の考え方により進められることが多い<sup>3)</sup>。

### 3. 英国のEBPMを取り巻く背景

本研究で扱う英国は、第二次世界大戦以降、シンクタンクや研究財団等の組織が出現し、社会問題に研究により回答を提供しようとする社会工学の研究が発展した経緯を持っているが、1970年代から1980年代までの間は、こうした活動の効果が疑問視された時期もあった<sup>4)</sup>。その後、1990年代から、医療の分野において「エビデンスに基づく医療」(Evidence-Based Medicine: EBM)が進んだことによりEBPMの土壌ができていたところに、ブレア政権によりエビデンスに基づく政策方針がとられたことによってEBPMのための活動が進んだという経緯を持つ<sup>5)</sup>。また、経済社会研究委員会の資金提供による研究活用に関する研究ユニット（セントアンドリューズ大学）や、ロイヤルソサエティによる、エビデンス活用そのものを研究対象として取り扱った研究も進められてきた。

こうした背景から、英国では、行政においてEBPMが推進される中で、大学・研究機関や、公的セクターをまたいだエビデンス活用のためのネットワーク、研究財団等、様々な主体によるEBPMを推進する活動が公式的なものから非公式的なものまで、様々進められてきた。また、2014年から開始されたResearch Assessment Exercise (RAE)が、現在はResearch Excellence Framework (REF)として実施されており、ここでは高等教育機関の研究評価の仕組みに、社会的インパクトが指標として入れられた<sup>6)</sup>。

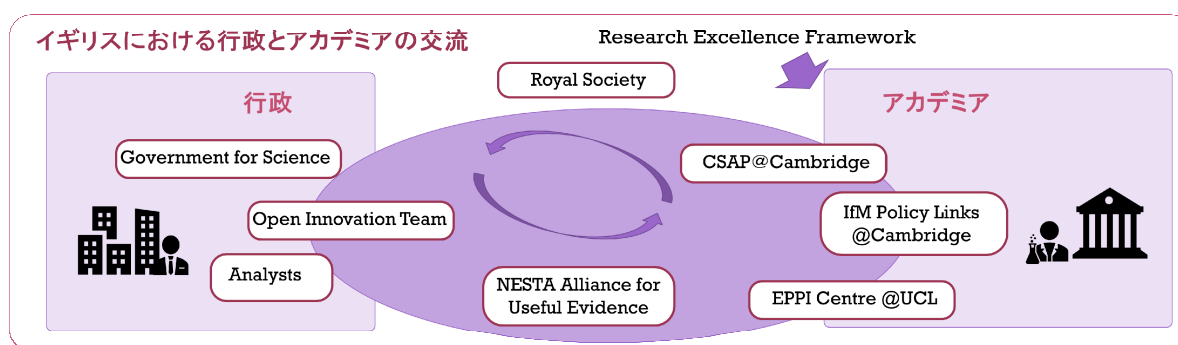


図1：英国における行政・アカデミアの関係

### 4. 英国のEBPMを取り巻く体制（ヒアリング調査結果）

図1に、発表者らが今回調査に赴いた先を中心として、英国における行政・アカデミアの関係を示す。今回の調査では、行政、アカデミア、両者をつなぐ組織の三者に着目した。その上で、それぞれの主要機関をリストアップした後、アポイントメントがとれた機関に対してヒアリングを行った。ヒアリングの観点は主に、組織の活動における工夫、組織が抱える課題、及びその対応策とした。

なお、今回ヒアリング調査を行った訪問先以外に、重要な役割を担うエビデンス仲介機関として、What Works Centre<sup>7)</sup>という組織があり、これらの組織を横串的につなぐネットワークが内閣府（Cabinet Office）にある。What Works Centreは、健康医療政策や社会政策・教育政策等、いくつかの政策分野に特化したセンターが、様々なレベルでの意思決定を支えるエビデンスの提供をしているが、現場レベルでの実践に関する役割も大きいため、今回の調査対象には含めていない。また、議会事務局に対する情報収集・提供を行う、議会科学技術局（POST）<sup>8)</sup>も存在するが、議会に対するものであり、行政に対するものではないため、調査対象としていない。

#### 4.1. 行政

前述のブレア政権以降、EBPMの機運が加速化し、事前評価や事後評価のガイダンスが示される等、行政の内部でも、EBPMを推進するための体制整備が進められてきた。

##### 4.1.1 Government Office for Science と科学的助言（ヒアリング先：Government Office for Science）

首相と内閣に対し科学技術分野の助言を行う政府首席科学顧問（GCSA）が置かれている。ヒアリング先の Government Office for Science (Go Science)はこの GCSA を支える機関である。各省庁には、大臣に対して科学的助言を行う首席科学顧問（CSA）が置かれており、毎週朝食ミーティングを行い、情報交換をしている。

CSA のほとんどはアカデミアでキャリアを積んできた教授レベルの人物であり、任期は3～5年である。政府での経験はアカデミックポストで役立つものではなく、また、アカデミアの知見と政策の知見が両方ある人物はなかなかおらず、確保に苦労している。

Go Science は 2015 年に有識者会議からの提言（Nurse Review）を受け、各省庁が直面する課題についての研究を呼びかける、Area of Research Interest（ARI）の作成を各省に呼びかけた<sup>9)</sup>。しかしタイムラグの関係等によりあまり成果が上がっていない。

英国においても、ヘルスケアなど一部の進んでいる分野ではセクター間の連携が上手くいっているが、政府とアカデミアの連携の観点では、スピード感や、領域の広さ（狭さ）に課題がある。

#### 4.1.2 Analysts（ヒアリング先：BEIS（ビジネス、エネルギー、産業戦略省））

内閣府に統計学、経済学、社会調査、オペレーショナルリサーチ等の様々な専門性を持った専門職として採用され、各省庁に配置される、Analysts という職員がいる。Analysts は組織内において研究的知見を持つ者である。ヒアリング先の BEIS では、各省庁の担当課レベルにおいて、担当者と席を並べながら仕事をしつつ、省内の Centre Analysis team にも属し、常にやり取りをしながら進めている。

組織内の文脈をよく理解しながら、2～3 か月から1年ほどかけて政策の事前評価等のための分析を行うほか、外部の専門家とのハブとなりディスカッションを行ったり、自らの関心に基づいた研究を行ったりしている。

事前評価では、民間ではなく政府部門で行う意義や、民間の活動の促進方策、リスクの不確実性、予想される影響など、多角的な観点から、複数のオプションを比較できるようにする。こうした事前評価をケースモデルにして、それをもとに財務省と議論も行う。

また、育成は、政府内の専門部局が継続的に担っており、各省庁に配置されていながらも、他省庁の Analysts とのコミュニティもある。

#### 4.1.3 内閣府 Open Innovation Team

内閣府に、Open Innovation Team という組織が置かれている。2016年に設立され、アカデミアとの協働深化による分析・アイデア創出の支援を目的とする部署である。

研究会議や大学から助成を受けており、大学等と連携して、会議・セミナー・ワークショップ等や、分析や協働の場づくり、政策提言、新しい方法やアイデアの実験を行っている。アカデミアはテクニカルタームを用いて現実的でない議論をすることもあり、政府の側がアカデミアに関心事項を近づけたうえで、相互理解をする必要がある。また、こうした活動を行政の中でしていくには、シニアレベルの理解やサポート、適切な人の巻き込み、チーム内のマネジメント向上、KPI を使った活動のモニタリングが重要である。Open Innovation Team ではこうした観点からの支援を提供している。

### 4.2. アカデミア

アカデミア側でも、研究の知見を政策形成に生かすための取り組みが、様々行われてきた。特にここで紹介する機関は、研究の知見を提供する研究者を擁する立場でもあり、そうした研究者と行政官をつなぐ場となったり、連携や、研究活用を促進する役割を担ったりしている。

#### 4.2.1. ケンブリッジ大学

##### Institute for Manufacturing (IfM) Policy Links

ケンブリッジ大学の産業・科学技術関係の研究機関であり、科学技術イノベーション政策の立案者に研究に基づく助言を行う部局として、Policy Links を持っている。科学技術・イノベーション政策の立案者への助言、議論の場、レビュー、人材育成、国際フォーラムの開催等を行う。

ワークショップでは、実務レベルの具体的な課題を行政官が持ち込み行う。政策討論の早期のタイミ

ングで実施することで専門家に感触を聞いたり、複数のエビデンスについて議論できたりする点で有用という声がある。そうした場では、Policy Links の人たちがナレッジブローカー（知の橋渡しをする人）として入る。

研究者にとっては、このような場に参加することは、研究評価の枠組み（REF）において有利に働くほか、行政官からデータや実務的なケースを集められることなどがインセンティブとなっている。行政官と繰り返し議論をする中で、研究者も行政の問題意識に答えるようリサーチデザインができるようになる。行政官も研究の知見を理解できる力を身に着ける必要がある。

#### 4.2.2. ケンブリッジ大学 CSaP (Centre for Science and Policy)

ケンブリッジ大学に 2009 年に設立された科学・政策センターで、エビデンスや専門家による助言等を通じて公共政策の質を向上させること、そのために行政官と研究者がお互い学びあえる機会を作ることなどをミッションとしている。メインプログラムとして、2 年間の行政官フェローシッププログラムを持っており、年に 36 人ずつ新しいフェローを入れている。最初の 5 日間、行政官はケンブリッジに滞在し、実務上得られた 5~6 個の問いを持ち込み、沢山の研究者と議論をする中で、その問いを深めていく。その後、フェロー達は行政の職場に戻り、継続的に研究者と議論する。コミュニティは幅広く 1,600 人以上の専門家を擁しており、これまでに 9,000 回以上の打ち合わせを行ってきた。

経験者の満足度は高く、政策立案上の直接のインパクトがあったと回答したものが 3 割を超え、フェロー終了後も他の活動に関わるものも多い。研究者側は、行政官を迎え入れるにあたり、行政官の間に向かい、行政官が何を持ち帰ることができるか、一緒に真剣に考える。

ワークショップのファシリテーションやデザインを工夫している。ファシリテーションは参加者の分野等に知見がある人が行う方がよいが、デザインにはポリシークエスチョンを持っていて現象を構造化して試みることができる専門家を呼ぶことを重要視している。

#### 4.2.3. University College London (UCL)

##### The Evidence for Policy and Practice Information and Co-ordinating Centre (EPPI- Centre)

EPPI- Centre（エビデンスによる政策と実践のための情報連携センター）は教育、健康、福祉、経済成長、犯罪等の分野でシステムティックレビュー（特定の政策的課題を中心に関連研究を統合・分類するもの）を実施している。

行政からの委託研究等で行うことも多いシステムティックレビューでは、特に適切な問いを Research Question (RQ) としてたてることが重要。特に RQ を決める際、研究をマッピングする際、研究成果（エビデンス）を統合する際の各段階でステイクホルダーの巻き込みが重要となるが、これらも踏まえつつ一緒に RQ を引き出ししていく。

また、こうした取り組みを進めるには、アカデミアに対して、エビデンスが活用される過程を明らかにしたり、政策決定者が、どのようなエビデンスを何のために求めているのかを十分説明することが重要とされている。

### 4.3 行政とアカデミアをつなぐ組織等

#### 4.3.1 Royal Society

1660 年にチャールズ 2 世により設立された現存する最古の科学会でありその役割の 1 つは科学者の橋渡しをすることである。独立組織であり、調査委託費等により多様なルートから運営資金を得ている。約 1,600 人のフェローがいるが、基本的に Royal Society 以外にメインの所属組織がある (Royal Society は無給)。政府と関係性で、キャンペーンやロビー活動は避けているが、重要領域を行政に提言に行ったりすること等もある。伝統による信頼関係で成り立っている。

エビデンス分析に関する報告書をまとめたこともある。良いエビデンス分析の要をつくることや、実際にエビデンスを作ることを行った。調査実施前には、省庁へのヒアリングも行った。また、常に政府や世論の関心を知るため、ほぼ毎日行政官と話す機会を作るなど、工夫している。

#### 4.3.2 Nesta Alliance for Useful Evidence

ビジネス・エネルギー・産業戦略省 (BEIS) のシンクタンクである NESTA に置かれたプロジェクトで、半官・半民で運営している。EBPM に関連した政策提言、エビデンス活用のための研修やガイドの作成、

イベント開催、アイデア・資源の共有、助言や研修・表彰等を行っている。特に、行政官に対する研修では、アカデミアの研究の枠組みを伝えたり、エビデンス活用に関する解説をわかりやすくまとめたものを作成したりする等、工夫している。行政官も研究者も忙しく、なかなか機会がないので、まずはつなぎ合わせる事が重要としている。

## 5. まとめ—ヒアリングから得られた知見と新型コロナウイルス感染症の影響—

今回の実地調査からは、英国において Official / Unofficial な行政と外部との連携の取り組みが、多主体により多数・自発的に存在する様子が見られた。

その背景としては、まず行政内に外部からの知見を取り込みと実効性を担保するための公的な仕組み (i.e. Analysts, Open Innovation Team) が存在していることが推察される。つまり、何かのニーズやシーズが生じた際に、それを受け入れる体制がある程度整っており、持ち込まれたニーズ・シーズは組織的に（必要に応じ行政官と外部専門家の観点などの違いが適切に翻訳されて）活用される。

また、行政の側からも、アカデミアの側からも、また、NESTA のように半官半民の主体の側からも、EBPM を推進するための場が置かれていたり、EBPM を促進するための直接的・間接的な人材育成や、具体的にどのように進めていくことができるかといったことをまとめようという試みがなされている。コミュニティの育成を含めた人材育成は、成果が観測されるまで数年以上の時間を要するものであって、簡単に導入することは難しいが、様々な主体が、時に連携しあい、時にそれぞれ活用して、複数の形を提供していることが、こうした活動に参加しやすくしていることと推察される。また、Analysts 等の専門的な知見を持ちながら行政官として机を並べて仕事をするような、研究の受け入れのための体制が整っていることも、有効に働いていると考えられる。

一方で、我が国においても、これまでに SciREX 事業により橋渡し人材等の育成を行ってきており、政策リエゾンという行政官側のつなぐ人材や、拠点大学修了者・行政官研修受講者、研究者との共同プロジェクト実施者等があり、一定の活動はしている。しかし、人数や活動は限定的であり、今後、継続的なコミットメントをどのように進めていくかが課題である。また、SciREX 事業は拠点事業であり、各大学の拠点に所属する研究者を中心にコミュニティができているが、こうした研究者のコミュニティを拡大していくことにも課題がある。また、そうした研究の設計を研究者とともに進めたり、研究を適切に解釈し、扱ったりすることができる専門人材も行政側に十分には存在していないのが現状である。今後、行政側の一部の職員に特に重点的に分析スキルを身に付けさせる又は専門職として外部の分析専門職人材を受け入れることが一つの解決策になる可能性がある。

このように、示唆をくれる英国の事例においても、COVID-19 の影響は出てきている。世界的な流行は研究のあり方を含め、科学と社会の関係を大きく変容させた<sup>[12]</sup>。英国においても、COVID-19 においてロックダウンを行うべきか否かについて、科学顧問の見解が大きく取り上げられたが、COVID-19 対応についての科学的助言については批判も大きい。

なにより、こうした EBPM を支えるような活動に関して、新型コロナウイルス感染症の影響が色濃く出ているのは、コミュニティをつなぎ留め、新たな活動を生むための、対面での活動ができなくなっていることと考えられる。例えば、本稿で紹介したケンブリッジ大学の CSAP では、今後の方向性はまだ検討中としつつも、ポッドキャストを公開する等をしている。また、他の大学等についても、オンライン上でのセミナーを実施するところが増えている。

短期的には、こうした代替手段により対応していくことになると考えられるが、今後、影響が長期化したときに、どのような変化が求められるのか。発表者は現在、英国に留学しているが、発表においてはその観点から英国における科学的知見と社会の関係性、行政官とアカデミアの関係性がどのように変化するとみられるかについても報告したい。

## 謝辞

本調査の遂行に際し、多忙な中インタビューに応じてくださった各機関・関係者の皆様に感謝する。また、本調査の一部は文部科学省第1回企画提案型海外研修プログラムを通じて行われた。その際、辻野氏、坂元氏の協力を得た。記して感謝する。

## 参考文献

- [1] 「EBPMを推進するための人材の確保・育成等に関する方針」(平成30年4月27日EBPM推進委員会・統計委員会決定)  
<https://www.gyokaku.go.jp/ebpm/img/guideline1.pdf>
- [2] Nutley, Walter, and Davies, (2007) *Using Evidence: How Research can inform public services*, (惣脇宏、豊浩子、靱井圭子、岩崎久美子、大槻達也(訳)(2015), 研究活用の政策学 社会研究とエビデンス、明石書店)
- [3] Annette Boaz, Huw Davies, Alec Fraser and Sandra Nutley, (2019) *What Works Now? Evidence-Informed Policy and Practice*, Policy Press
- [4] Nutley, Walter, and Davies, (2007) *Using Evidence: How Research can inform public services*, (惣脇宏、豊浩子、靱井圭子、岩崎久美子、大槻達也(訳)(2015), 研究活用の政策学 社会研究とエビデンス、明石書店)
- [5] 内山、小林、田口、小池,(2018) 英国におけるエビデンスに基づく政策形成と日本への示唆ーエビデンスの「需要」と「供給」に着目した分析ー, 独立行政法人経済産業研究所ポリシー・ディスカッション・ペーパー
- [6] Research England, <https://re.ukri.org/research/research-excellence-framework-ref/>
- [7] What Works Network, *The What Works Network Five Years On* (2018)  
[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/677478/6.4154\\_What\\_works\\_report\\_Final.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/677478/6.4154_What_works_report_Final.pdf)
- [8] POST About us, <https://post.parliament.uk/about-us/>
- [9] 林幸秀、津田憂子・成瀬雅也・倉田佳奈江(2019), 英国の科学技術情勢 産業革命の発祥国はイノベーション立国を実現できるか、国立研究開発法人科学技術振興機構研究開発戦略センター
- [10] 池内有為:オープンサイエンスの効果と課題ー新型コロナウイルスおよび COVID-19 に関する学術界の動向,情報の科学と技術,Vol.70,No.3,pp.14-143, Mar2020