

Title	英国の新型コロナウイルス感染症対策における専門知の活用と課題：SPI-B(行動科学チーム)に着目して
Author(s)	端, 希子
Citation	年次学術大会講演要旨集, 36: 482-485
Issue Date	2021-10-30
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/17796
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

英国の新型コロナウイルス感染症対策における専門知の活用と課題 ——SPI-B（行動科学チーム）に着目して——

○端 希子（東京大学）

1. はじめに

2020年1月以降、英国の新型コロナウイルス感染症（COVID-19）対応において、「緊急時科学的助言グループ（SAGE: Scientific Advisory Group for Emergencies）」は重要な役割を果たし続けている。SAGEは臨時の専門家組織として、政府方針や調整の決定を担う内閣府ブリーフィングルーム（COBR: Cabinet Office Briefing Room）への科学的助言を行うのみならず、政府内の調査・分析の調整・連携を図るために組織されるほか、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの4つの政府の連携の場としても機能する¹。またSAGEには複数のサブグループが存在し、外部専門家集団と同様に、科学的エビデンスを検討し、SAGEに対して統一的な見解を提供している。

本研究では、SAGE サブグループの中の「科学的パンデミックインフルエンザ・行動科学チーム」（SPI-B: Scientific Pandemic Influenza Group on Behaviours）に着目し、そのチーム構成や活動内容、具体的な事例について調査した。行動科学の知見に基づき、人々の思考の特性を利用しながら金銭や強制的手段に頼ることなく個々人の選択を合理的かつより良い方向に導こうという試みは「ナッジ」と呼ばれる。このナッジを制度設計や政策構想の技法に役立てようとする試みを、近年施策の効果向上を目的に各国の行政が行うようになった²。英国は行動科学の知見を積極的に行政・政治に取り入れている国の一つで、2009年の新型インフルエンザ流行の際にSAGEのサブグループとして「科学的パンデミックインフルエンザ・行動科学・コミュニケーションチーム」（SPI-B&C: Scientific Pandemic Influenza Group on Behaviour and Communications）を組織しただけでなく、2010年には「行動インサイトチーム」（BIT: Behavioural Insights Team）³、通称「ナッジ・ユニット」を内閣府に設置した。10年以上の実践と議論の中で整備されてきた、英国における行動科学の政策活用の実態について調査することで、今後日本で行動科学の政策活用を議論する際の論点や課題を認識することに寄与するだけでなく、人文社会科学の専門知を政策へ活用していく場面の広がりや規範的論点についての考察を試みる。

2. 英国における行動科学の政策活用の歴史と現在

法学者キャス・サンステイーンと経済学者リチャード・セイラーによる『実践行動経済学』（原題: Nudge）が2008年に出版され、行動科学の手法を政策や制度の形成に活用する動きが高まってすぐに、英国は行動科学の知見を提供するチームをSAGEや内閣府の中に取り入れた。

Jones et al. (2014)によれば、この迅速な動きには、当時の政治家や官僚がナッジとリバタリアン・パターナリズム⁴を、政策をより効果的なものにし、市民と国家とのパートナーシップを向上させる方策として受け止めた背景がある⁵。政治家や官僚らによる、こうした政策の向上を模索する動きは、すでに2004年には公的な書類の上で見られ、彼らは「無関心で受動的な市民」に対して働きかけても不平等や問題が解決されないという行動的・文化的障壁を認識していた。こうした市民と共同で政策を作りたいという思いや、選択を

¹ 榎孝浩、COVID-19に関する英独仏米の科学的助言と課題、研究 技術 計画, 36(2), 170(2021). https://doi.org/10.20801/jsrpim.36.2_169

² 那須耕介、ナッジ！？強制と放任の間で、那須耕介、橋本努、ナッジ！？自由でお節介なりリバタリアン・パターナリズム、勁草書房、3-4(2020)。

³ なおBITは現在は政府から独立した外部組織として活動している。

⁴ リバタリアン・パターナリズムとは、ナッジや行動科学の背景に存在する思想のこと。この考えのもとでは人は必ずしも合理的な判断をするわけではないという前提に基づきつつも、基本的には人の選択について個人の自由任せの立場を取る。そして個人の選択が本人にとって合理性に欠け、かつ最適な選択が行えていない場合にのみ、そうした人々に対してより良い方向へ歩むことができるような意思決定を誘導することを目指すべきと考える。（石川時子、社会福祉における「誘導」とリバタリアン・パターナリズム論の近似性、社会福祉, 53, 48-50(2012). <http://id.nii.ac.jp/1133/00001765/>）

⁵ R. Jones, J. Pykett, M. Whitehead, The geographies of policy translation: how nudge became the default policy option, Environment and Planning C: Government and Policy, 32, 59-60(2014). <https://doi.org/10.1068/c1252>

個々人に委ねることは選択の結果を自己責任へ帰することができ道徳的に望ましいという発想、政府の財政難による新しい政策手法開発への需要から行動科学・ナッジの考え方が速やかに受け入れられる土壌ができあがった。(Jones et al., 2014)

以上に加えて、イギリスは「第三の道」を提唱するブレア政権下の 1999 年には *Modernizing Government* を発表するなど、エビデンスに基づく政策形成の必要性が認識し、EBPM や専門家助言に関する制度整備やガイドラインの策定を行っていたために、行動科学の知見を新たに取り入れることに関してハード面での課題が少なかったものと考えられる。

OECD は、英国の COVID-19 対策におけるナッジの積極的利用の背景要因として、政府内に行動科学に関する広範な専門知識があり危機の際にはそれが活用されていること、イングランド公衆衛生局、国民保健サービス、内閣府、ほぼすべての政府省庁に行動科学チームがあり、国家戦略に支えられた地方政府や地方の公衆衛生チームでも数が増えていることを挙げている⁶。また英国政府が、社会的介入の効果測定や世論調査といった施策の改良・評価に必要な調査を *Behavioural Insights Team (BIT)*、*Ipsos Mori*、*Kantar* など、外部の行動科学的知見を持つ組織に対して効率的に委託するための調達フレームワークを持っていることも、行動科学の積極的な活用を助けていると考えられる。

3. SPI-B の概要

SPI-B のメンバーについて

SPI-B には 2021 年 9 月 1 日現在で 49 名のメンバーが在籍している。政府の HP 上で氏名・所属を公表している 45 名の専門とする学系は概ね図 1 のような構成となっており、最も多いのは社会科学領域の専門家である。なお分類において専門家の所属先 HP や個人サイトに具体的な学系名が載っていない場合は、日本学術振興会「系・分野・分科・細目表等」を参考にした⁷。また博士号を持たない、あるいは不明な政府職員のみ *Government Officer* としてカウントし、専門領域が同定できる職員はそれぞれの専門家として領域でカウントした (図 1, 表 1 参照)。

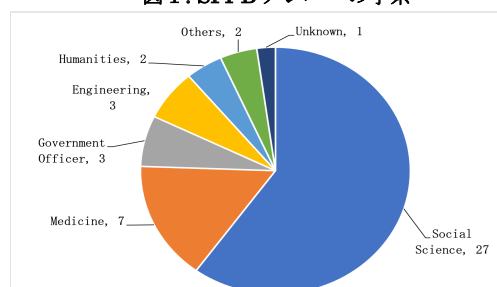
メンバーの中には、内閣府行動科学班のリーダー (*Head of Behavioral Science*) である *Dr Laura de Molière* や 2020 年まで国際開発省 (*DFID: Department for International Development*) の主席科学顧問官を務めていた *Dr Charlotte Watts* のほか、BIT メンバーも含まれている。その他の 2 名は、警察関係者と福祉領域のアドボカシーの専門家で、SAGE 同様に国内の多様な知見を持つ専門家が立場を問わず招集されているほか、BIT や内閣府とも人材の点で連携を持っていることがわかる。また専門家は、行動科学や心理学、精神医学を中心に、犯罪学や法学、公衆衛生、疫学、人類学といった広範な領域から召集されている。メンバーには複数の領域・分野にまたがって研究を行う専門家が多いだけでなく、大学の教授・准教授に限らずポストドクターや講師 (*Tutor*) も所属している。

SPI-B の活動について

SPI-B は英国の COVID-19 感染拡大と政府の対応に連動しながら、感染対策の局面に応じて報告を行ってきた。SPI-B が報告を行う先としては、SAGE、保健省等省庁、政府の三つが挙げられ、行動科学の論文や知見に関するエビデンス評価や特定のテーマに対する SPI-B としての統一的な見解の提示が行われているが、公表されるのは SPI-B としての統一的な発表のみで、議論に参加したメンバーの一覧や議事録は明らかにされていない。

SPI-B の活動は 2020 年 2 月から 2021 年 4 月までの時期で大きく 4 つのフェーズに分けることができる。

図 1. SPI-B メンバーの学系



出典: Scientific Advisory Group for Emergencies, *List of participants of SAGE and related sub-groups*, GOV.UK, (2021). をもとに筆者作成。

⁶ OECD, *Regulatory policy and COVID-19: Behavioural insights for fast-paced decision making*, OECD Policy Responses to Coronavirus (Covid-19), 32-33(2020). <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/regulatory-policy-and-covid-19-behavioural-insights-for-fast-paced-decision-making-7a521805/>

⁷ 日本学術振興会, 平成 29 年度系・分野・分科細目表, *科学研究費助成事業参考情報*, (2016). https://www.jsps.go.jp/j-grantsinaid/02_koubo/saimoku.html

第一フェーズは2020年2月から4月までの期間で、ここではロックダウンをはじめとする社会的介入の影響や感染予防のための隔離に関する国民へのコミュニケーションの方法が検討され⁸、3月23日以降のロックダウン中もその段階的緩和やマスク・ソーシャルディスタンスといった介入の影響について議論が続いた。第二フェーズは英国での感染状況が一時的に好転した2020年5月から8月までで、この時期のSPI-Bは職業ごとの感染リスクやマイノリティ・社会的弱者といった個別ケースに対する感染リスクや影響、彼らに対する働きかけの方法について目を向けている。2020年9月から2021年1月は第三フェーズであり、当時感染の第二波を迎え再びロックダウンが行われた英国において、人々の行動変容、とりわけ若年者層の行動変容をいかに遵守・持続させるかということや、行動変容による感染予防効果の評価について検討されたほか、接種の道筋が見えつつあるワクチンが人々の行動にどのような影響をもたらすかという点についても議論がなされた。2021年2月から4月にかけて存在する第四フェーズは、加速するワクチン接種に伴ってロックダウンの段階的解除や様々な理由によるワクチン忌避層に対する接種キャンペーンの方策が発表されており、特に後者は一般市民に対するワクチン接種が開始された現在の日本においても比較的身近なテーマである。なおSPI-Bの資料が作成されてから政府HPで発表されるまでには、およそ4ヶ月前後から10ヶ月程度のギャップがある。

4. SPI-Bに関する課題

Behavioural Fatigue と SPI-B

2020年3月、英国で最初のロックダウンが検討されていた段階で政府がロックダウンを躊躇する理由として挙げていたのが「行動疲労」(Behavioural Fatigue)という現象である。日本で言う「自粛疲れ」に相当し、英国政府の、ロックダウンを実施することで人々がやがて行動制限に退屈して守らなくなってしまうのではないかと懸念を表す言葉である⁹。諸外国の感染状況が悪化していく中で、行動科学を軸としたリバタリアン・パターナリズムに固執し、強制力を持った手段を取ろうとしない英国政府の姿勢は当初より国内でも批判され、下院でCOVID-19対応の最大の課題は退屈や疲労ではなく人々への経済支援であると指摘された¹⁰ほか、行動科学者自身も政府の考えに強い懸念を示し、政治的無為に対する反対運動を起こした。この運動で2020年3月13日から16日の3日間で681名にのぼる行動科学者が署名した公開状は、行動疲労が科学的に明らかな考えではないこと、またCOVID-19の流行という例外的な状況下での適用可能性に疑念を拭えないことから、政府の施策を「リスクの高い公衆衛生戦略」と指摘し、より抜本的な行動改革を伴う対応を求めた¹¹。

では、この行動疲労についてSPI-Bはどのような助言を行なっていたのか。SPI-Bの科学者によれば、行動疲労という考えは行動科学の用語でもSPI-Bから提言されたものでもなく、何の科学的エビデンスにも基づかず2020年3月の記者会見において政府の最高医療責任者であるProfessor Chris Whittyの「常識」に基づいた発言によって広められた概念だった¹²。こうした政府とSPI-Bの見解の齟齬は、SPI-Bが「何を」(what)「いつ」(when)について言及することを政府が望んでおらず、「どのように」(how)に関する知見だけを求めていることに起因している¹³。パンデミックによって十分なエビデンスがないままに政策的アドバ

表1. SPI-Bメンバーの学系内訳

学系	人数
Social Science	29
Behavioral Science	8
Health Psychology	7
Sociology	4
Social Psychology	3
Social Marketing	1
Social Justice	1
Social Policy	1
Health Economics	1
Educational Psychology	1
Criminology	1
Law	1
Medicine	14
Epidemiology	5
Public Health	3
Psychiatry	3
Child Health	1
Urlogy	1
Bioethics	1
Engineering	3
Health Informatics	1
Modelling	1
Machine Learning	1
Multidiscipline	3
Health Communication	1
Risk Communication	1
STS	1
Humanities	3
Anthropology	3
総計	52

注) 複数の専門領域を持つ専門家が存在するため総計は図1と異なる。
出典) 筆者作成。

⁸ 英国政府は1月末から2月初めにはそれほど危機感を感じていなかったものの、2月中旬以降のイタリアにおける感染拡大で関心を強めた(ローラ・クンスバーク、【解説】イギリス政府はパンデミックとどう闘ったか 1年間の舞台裏, BBC News Japan, 2021. 3. 29(2021). <https://www.bbc.com/japanese/features-and-analysis-56507062>)

⁹ S. Mills, Coronavirus: how the UK government is using behavioural science, The Conversation, 2020.5.25(2020). <https://theconversation.com/coronavirus-how-the-uk-government-is-using-behavioural-science-134097>

¹⁰ House of Commons, Hansard's Parliamentary Debates: The Official Report, UK Parliament, 16 March 2020 vol. 673, col. 700 (2020). <https://hansard.parliament.uk/Commons/2020-03-16/debates/235689EC-0A18-4488-BFCF-9F012A1A0C1B/Covid-19>

¹¹ Open letter to the UK Government regarding COVID-19, (2020). <https://sites.google.com/view/covidopenletter/home>

¹² V. Wood, Government delayed lockdown over fears of 'behavioural fatigue' – but their own scientists don't agree it exists, Independent, 2020.7.30(2020). <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/coronavirus-behavioural-fatigue-uk-lockdown-delay-science-chris-witty-robert-west-a9644971.html>

¹³ A. Oliver, Finding the trees in the wood: Behavioural science and the UK's response to COVID-19, British

イスを行なう傾向が世界的に加速しているが (OECD, p2), 英国でも SPI-B が被諮問機関である以上、政府側が諮問することなく使用した概念について事前に批判や検討を加えることができないという限界がある。特に英国下院が「英国の COVID-19 対応：科学的助言の使用について」(The UK response to covid-19: use of scientific advice) で問題視したように、人々の生活や教育、精神衛生に関わる広範な影響の評価は疫学的モデリングによる評価より透明性が低く、政府の意思決定における専門家の役割が比較的不明確になる傾向がある¹⁴。

専門家の選定

SPI-B に所属している専門家が、議題について十分な検討を行う上で果たして適切に選定されているのかという論点もある。Oliver (2020)は、SPI-B の担当する「行動公共政策学」(Behavioural public policy) の領域は非常に学際的である一方で、コアとなる考えの多くは認知心理学や行動経済学によるものである以上、政府はメンバーを探すにあたって「健康」や「心理」といった語を手がかりにするだけでなく、目的に対してより最適な人選となるよう、取り入れる領域の幅を広げるべきと主張している。

こうした行動科学の特性上考慮すべき点に加え、ジェンダーに関する指摘も見られる。Wenham & Herten-Crabb (2021)は、SAGE の議事録を検討した結果、その中で女性に対する言及は、疫学者や行動科学者などジェンダー分析を専門としない科学者を中心とした議論であるが故に、生物学的なものか、ステレオタイプのジェンダーを念頭に置いたものに限定されていることを指摘した¹⁵。これは、SAGE に対し科学的助言を提供する SPI-B についても同様であり、専門家の選定の段階から生じうる、特定の領域の知見欠如や人選の偏りが助言に及ぼしうる影響を最小化する仕組みが求められる。

5. まとめ

英国の COVID-19 対応において、行動科学の知見をはじめ様々な領域の専門家が所属する複数の諮問委員会がエビデンスを精査し提言を発信できる最も大きな理由は、政府の内外に科学的助言を行う、あるいはサポートすることができる専門家・行政官を擁し、国として科学的知見を利用した大規模な政策立案をする能力を醸成してきた結果だと考えられる。日本でも多様な領域に携わる研究者が存在しているが、今後、科学的助言を政策に活用していくことを目指す上では、その裾野の広さや所属の多様さを促進しながら、政策課題に適した幅広い知見を求められる環境を整備していくことが必要だろう。

しかし緊急時や未知の事象が起きた際、十分な科学的エビデンスに基づいた政策を行うことは難しく、またとりうる方策に制限が存在することは、目下の COVID-19 対応だけでなく、今後もあらゆる政策分野において起こりうる事態である。そうした状況下において、人文社会科学は自然科学や数理科学の領域に伴走して社会実装を手助けするだけでなく、目の前の課題に対してイニシアティブをとって進むべき方向を示したり、対応策を構築したり、あるいは政策の倫理的・社会的・法的課題を抑制的に指摘するといった能動的な役割を求められていることが、英国の COVID-19 対応をめぐる SPI-B の活動から伺える。一方で、人文社会科学の取り扱う事項がとりわけ人々の直感や常識に密接に関係するが故に、それ自体の政策活用においてはエビデンスの有無や信頼性について慎重かつ透明性ある判断が求められている。それを達成する上では行政側がエビデンスのあり方そのものについて疑義を持ち続けられる制度設計を徹底するほか、科学的助言を政策決定のお墨付きを与えたり、政策課題の根本的な解決から人々の目を逸らしたりするための便利な道具とみなすのではなく、より効果的かつ望ましい政策を行うための熟議プロセスの一つとして強く認識する必要があるだろう。この点は英国でも依然として重要な検討事項であり、公表される資料の範囲や時期、科学者と行政の立ち位置について透明性を高めながら、社会からのフィードバックをより迅速に反映していく制度へ改善していくことが求められている。同様の議論は今後の日本でも求められることだろう。

6. 謝辞

本研究は、JST-RISTEX 研究開発プログラム「現代メディア空間における ELSI 構築と専門知の介入」(代表：田中幹人, 2020; グラント番号：JPMJRX20J3) の支援を受けている。また本研究に際し寄せられた、田中幹人(早稲田大学)をはじめとする研究プロジェクトメンバー諸氏の助言に感謝する。

Politics and Policy at LSE, 2020.5.28(2020). <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/behavioural-science-covid19-response/>

¹⁴ Science and Technology Committee (UK), The UK response to covid-19: use of scientific advice, UK Parliament, 2021.1.8(2021). <https://publications.parliament.uk/pa/cm5801/cmselect/cmsctech/136/13602.htm>

¹⁵ C. Wenham, A. Herten-Crabb, Why we Need a Gender Advisor on SAGE, LSE Public Policy Review, 1(4):7, 1(2021). <https://doi.org/10.31389/lseppr.25>