

Title	政策実装型研究開発に求められる要件についての研究
Author(s)	黒河, 昭雄
Citation	年次学術大会講演要旨集, 36: 180-185
Issue Date	2021-10-30
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/17890
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

政策実装型研究開発に求められる要件についての研究

○黒河昭雄（神奈川県立保健福祉大学）

a. kurokawa-4k5@kuhs. ac. jp

1. はじめに

公的資金による研究開発投資のなかには、研究成果の社会への実装（社会実装）のみならず、政府が推進する政策に具体的に成果を反映させることが期待される類型（政策実装）が存在している。政府が主導する EBPM の潮流は、こうしたトレンドをさらに加速させつつあるように窺われる。一方で、実装の対象が行政組織をはじめとする公的な組織あるいはその活動そのものであり、そのあり方の一部に何らかの変更を加えるなどの具体的な貢献を期待するものともなれば、こうした試みが他の社会実装を目的とした試みに比べて、さらに難易度の高い挑戦となることは言うまでもない。

本講では、研究開発を通じた政策形成過程への研究成果の展開・反映を企図した代表的な研究開発投資の事例として、科学技術振興機構（JST）社会技術研究開発センター（RISTEX）「科学技術イノベーション政策のための科学 研究開発プログラム」を取り上げ、同プログラムがこれまでのプログラム運営を通じて蓄積してきた知見として取りまとめた「政策実装型研究開発に求められる要件」を概観するとともに、政策実装型研究開発の限界についても整理する。これらの政策形成過程への研究成果の伝達と受容をめぐる経験的知見は、同プログラムにおいて推進されてきた研究開発プロジェクトによって導出された実践知の集合である[1][2]。

2. 科学技術イノベーション政策のための科学 研究開発プログラム

2. 1. プログラムのこれまでの軌跡

本プログラムは、2011（平成 23）年度に発足した文部科学省「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』推進事業」（SciREX 事業、Science for RE-designing Science, Technology and Innovation Policy）における「公募型研究開発プログラム」に位置づけられている。SciREX 事業は、科学技術イノベーション政策において、客観的根拠（エビデンス）に基づく合理的なプロセスによる政策形成を実現するため「科学技術イノベーション政策のための科学の深化」と「客観的根拠に基づく政策形成プロセスの進化」、さらには関連する学際的学問分野の開拓を目指した取り組みを推進する事業であり、本プログラムはこうした事業目的の実現に向けて特に公募を通じた研究開発を推進している。2 期 10 年に渡るプログラム運営のなかで、計 41 の研究開発プロジェクトが採択されてきた（プロジェクト企画調査を除く）[3]。多種多様な研究背景を有する様々な研究者およびその支援者らが、それぞれが設定した政策課題の解決に向けて意欲的に研究開発を推進するとともに、研究成果をベースとした将来的な政策形成の実践に向けて創意工夫の限りを凝らしてきた。

2. 2. 事例研究の視座

しかしながら、研究開発期間内に研究成果を実際の政策形成過程へと反映させることに成功した事例はごく少数の例に留まる。プロジェクトを対象に実施したアンケート調査の結果を見る限り、そもそも対象とする政策課題を所管する府省の原課や自治体の担当課に十分にアクセスすることすらままならない様さえ窺われる。また、成果の担い手として想定される政策担当者にリーチできた場合にも、納得のいくレベルでコミュニケーションがはかれているケースは必ずしも多くないというのが実態である。

その一方で、少数とはいえ、実際に政策実装に成功した事例が存在していること、また実際には政策形成への展開には至らなかったものの、政策実装に向けて取り組まれた創意工夫と格闘、そして蹉跎の様相からは、それらのプロジェクトがなぜ研究成果の政策への実装に成功したのか（あるいは失敗したのか）、その成功および失敗の要因を分析することにより、本プログラムで採択されている他のプロジェクトをもとより、政策過程あるいは広義の政府を対象とした成果の社会実装を目指す他の研究開発に対して、研究開発成果を政策過程に反映する、あるいは将来的な政策形成の実践を志向する研究開発プロジェクトに対して一定の有益な示唆を導出可能であると考えられる。

そこで、本研究では、同プログラムにおける研究開発プロジェクトとして展開された代表的な取り組み、具体的には同プログラムが研究成果の効果的な広報・成果発信を目的に展開している独自のメディア『POLICY DOOR』[4]で取り上げられた研究開発プロジェクトを対象に、あらためて研究成果を政策形成に結びつけるべくどのような方策のもとに取り組みが推進されたのかを検証することにより、事例研究を通じた経験的な知見として「政策実装型研究開発に求められる要件」を整理する。分析にあたり参照した資料は、『POLICY DOOR』における記事や研究開発終了報告書およびこれに付随するPolicy Paper等の各種評価資料、そして事後評価報告書である。これらはすべてRISTEXのWEBサイト上で公開されているものである[5]。

3. 研究開発を通じた政策実装に向けた示唆

事例研究を通じて「政策実装型研究開発に求められる要件」として、次の6つの示唆が導出された。以下では、この6つの示唆について説明する【6】。

- ① 政策担当者による科学的知見の受容プロセス
- ② 信頼感のある良質な関係性の構築
- ③ 政策担当者による研究開発成果の有効性の認知
- ④ 学術的に質の高い研究成果の創出と評価の獲得
- ⑤ 中間人材・中間組織によるコミュニケーションの媒介
- ⑥ 二つの「エビデンス」

3. 1. 政策担当者による科学的知見の受容プロセス

研究開発プロジェクトの推進を通じて、いかに優れた科学的知見や政策判断に資すると考えられる客観的根拠が得られたとしても、それをもってただちに実際の政策決定が効率的・合理的なものに改められるわけではない。エビデンスの創出と政策過程における参照や活用とは、必ずしも連続的なものではなく、政策当局や政策担当者がそうした科学的知見の意義や有効性を認知し、受容するプロセスが存在している。研究者がデザインする研究開発計画において、こうした受容のプロセスまでも織り込んだ形で構想が具体化されている例はほとんどなく、研究開発活動と政策担当者による認知と受容のプロセスの間にはしばしば大きなギャップが存在している。

多くの場合、研究者は科学的な新規性や独自性を中心とした新たな知見の発見や獲得に主眼を置いており、研究成果の政策への展開はあくまでも科学的な営みの結果として創出される副次的な産物であると認識している。しかしながら、本プログラムに代表されるような政策への成果の展開を志向した研究開発の推進が求められる場合には、学術的な新規性や独自性の観点のみならず、政策担当者が研究成果の意義や重要性・有効性について認識し、アイデアが受容される過程やその条件についての深い洞察と十分な活動量が求められる。

そのためには、行政組織や政策担当者の基本的な行動原理と様式、能力、組織資源等、政策形成過程に対する知見、すなわち「政策」をめぐる基本的な知識と政策実務に関する十分な理解が不可欠である。政策の立案と執行を担う政策担当者は、限定的な合理性のなかで意思決定を求められていること、すなわち政策担当者は限られた時間や人事・財務上の組織資源の制約、そして不確実性のなかで政策実務を担っていることを十分に認識しておく必要がある。また、政策担当者は既存の施策との連続性や整合性、上位の計画等の規範との対応関係、政治との関係性など様々な政治・行政上のコンテキストのなかで政策判断を求められている。このような政策実務をとりまく環境諸条件が十分に考慮されることなしには、科学的知見の円滑な伝達と受容を進まないものと考えられる。

実際に、多くのプロジェクトにおいてこの点に関する認識が必ずしも十分ではない様子が窺われた。

3. 2. 信頼感のある良質な関係性の構築

研究開発の推進段階において、研究者が課題とする政策に直接的に関与する立場（例えば審議会の委員等）にあることは稀である。政策当局・政策担当者との間で必ずしも明確な関係性が構築されていない場合にあっては、対象とする政策を所管する府省および地方自治体との間でインフォーマルな関係性構築から始めざるを得ない。府省や自治体等の関係機関に自らコンタクトし、あるいは適当な媒介者を通じて何らかの接点を築くところからスタートとすることになる。政策担当者は、研究者自身が専門とする研究領域の専門家ではなく、当該研究領域における学術的知見の動向や主要な研究人

材について必ずしも網羅的に情報を有しているわけではないことから、まずは研究者自身のことを知ってもらうことからはじめなければならない。

政策担当者との間で、意見交換等の形でのインフォーマルなコミュニケーションを継続することにより、具体的な政策動向とともに政策担当者のニーズやモチベーションなど政策実務の機微をとらえた有形・無形の情報を収集することが可能となる。こうした活動は、例えば次にどのような施策が実施されるのか、あるいは既存の政策がどのように変更されることが予定されているのか、といったリアルタイムでの政策ニーズを捉えることに繋がる。時には、実際に収集された政策担当者の意向をもとに、調査や分析を実施し、またその結果に対する反応を受けてさらなる追加的な分析を行うなど、政策担当者の要望をとらえたインフォーマルな情報提供などの対応を求められる場面が存在しうる。明確な関係性の構築がない状況下では、特にインフォーマルな立場から科学的知見に基づく情報提供を積極的に行うことが不可欠である。

本プログラムで採択されたプロジェクトのなかには、こうした関係性構築に対して戦略的な対応を展開し、政策当局との間で信頼感のある良質な関係性の構築に成功した事例がみられる。

3. 3. 政策担当者による研究開発成果の有効性の認知

こうした政策担当者との間における信頼関係の構築がゴールとするのは、研究者らが創出した（あるいは創出しつつある）研究開発成果の意義と重要性、そして有効性について、政策担当者によって正確に認識されることである。政策形成過程における意思決定支援ツールとしての有効性、あるいは既存施策の改善や見直しに向けた根拠としての妥当性の認識、すなわち（1）で述べた受容のプロセスは、こうした関係性構築の先に実現をみるものである。

例えば、数理モデルやシミュレーション・モデルを用いることにより、より正確な被害想定の方策や復旧プロセスの計画、的確な資源管理等が可能となることが想定されるが、こうしたモデルの有効性が政策担当者によって認知されないことには、いかに優れた知見であったとしても政策形成の実践に結びつくことはない。そのためには、政策担当者との継続的なコミュニケーションの中で、研究成果の意義・有効性ととも、政策への応用に向けた期待値が醸成されていくことが不可欠である。そうした実績の結果として、参考人等の形でより直接的な意見聴取の機会が与えられたり、あるいは審議会の委員等への登用などのよりフォーマルな形で政策形成へ関与する機会が増していくことが想定される。こうした段階に至っては、アイデアや情報の提供のみならず、政策当局との間でより協動的にアジェンダそのものを設定することも可能となる。

一方で、政策実務においては、科学的妥当性の観点のみでアジェンダの設定やその他の意思決定がなされるわけではない。政策担当者のニーズやモチベーション、政治・行政上のコンテキストと合致しないような情報、例えば現行の施策の意義や有効性への疑義や批判的な見解を含んだ情報は受容されにくく、特に配慮を要する。

プロジェクトのなかには、研究開発活動の一環として政策担当者による研究成果に関する有効性の認知に向けて、特にコミュニケーション面に相当なエフォートを割いた事例もみられる。

3. 4. 学術的に質の高い研究成果の創出と評価の獲得

単に政策担当者との間に信頼関係が築ければ、研究成果が受容されるのかといえばそうではない。伝達・提供された情報を政策担当者が受容する条件には、それら学術的に質の高い研究成果であり、アカデミアもしくはそれ以外のオーソリティによって一定の評価が得られていることが重要となる。いわば、政策形成過程における研究成果の伝達と受容をめぐる必要条件ともいえるべき点であるが、政策担当者が安心して提供された情報を活用し、部局内での説得や調整、ステークホルダーとの利害関係の調整等を円滑に進めるためには、当該研究成果について高い学術的評価に裏打ちされていることが肝要となる。その意味では、政策実装型研究開発においては、学術的に質の高い知見の創出と政策形成の実践に向けた様々な活動とが同時に追求されなければならないといえる。

一方で、仮に政策担当者が研究成果の意義と重要性を認識していたとしても、ステークホルダーがそれらの知見に無関心である場合には政策担当者による調整は困難を極めることになる。したがって、政策当局のみならず、政党や政治家、業界団体や利益団体等をはじめとする様々なステークホルダーに対して、可能な限りのネットワークと機会とを駆使してアウトリーチ活動を展開することが重要となる。この学術的に質の高い研究成果の創出と評価の獲得という点は、開発成果が実際の政策過程において参照・活用されたいずれの事例においても共通している特徴である。

3. 5. 中間人材・中間組織によるコミュニケーションの媒介

科学的見地からの情報提供や政策の機微を捉えた要望への応答などの関係性構築に向けた取り組みに加え、コミュニケーションの質を高めるような工夫が求められる。研究者と政策担当者は、そもそも全く異なる言語と行動様式、生態系を持った存在である。それゆえに、直接的なコミュニケーションを通じた共通理解の醸成には相当な時間と労力を要するうえ、時には双方にとってpainfulなコミュニケーションさえ生じうる。なかには、コミュニケーションがうまく成立・継続しないがために、成果の有効性の認知が進まないといった事例すら見受けられる。

また、研究者自らがこうしたコミュニケーションに十分なエフォートを割くことができるのであればよいが、多くの場合、研究とマネジメント、教育やその他の取り組みに忙殺されており、丁寧に時間をかけてコミュニケーションを展開していくことは困難である。

そこで、研究者と政策担当者の双方の立場についての豊かな知見とネットワークを中間人材・中間組織がプロジェクトのコア・メンバーとして位置づけられることが重要となる。こうした人材や組織を媒介することで、研究者と政策担当者との間に存在する問題意識やモチベーションのギャップを調節することが可能となり、両者の意思疎通がさらに一層円滑なものにつながることを期待される。

既存のプロジェクトの例では、主たる研究実施者として行政官出身者や行政からの出向者を含んでおり、それらの人材が政策担当者とのコミュニケーションの触媒として機能する事例がみられた。また、研究代表者自らがコミュニケーションの結節点としての役割を担う事例もみられている。

3. 6. 二つの「エビデンス」

研究開発を通じて政策形成の実践につながりうる成果の創出を目指すうえで、最も重要なキーワードとなるのが「エビデンス」であることは言うまでもない。しかしながら、今日、この「エビデンス (evidence)」という用語は、「社会実装」と同様に、ある種のmagic wordとなりつつある。特に、研究者が使用する「エビデンス」と政策担当者が用いる「エビデンス」とは、同じ用語でありながら、その意味するところに時として大きな隔たりがみられる場合があることには十分に留意しなければならない。

梶川 (2019) によれば、研究者の用いる「エビデンス」がCredibility (信頼性)、Saliency (顕著性)、Legitimacy (正統性) といった学術的な成果としての妥当性の要件を主な構成要素としているのに対して、行政官の用いる「エビデンス」概念はこれらとは異なる要素を持つ場合があることが示唆されている[7]。実際、政策当局および政策担当者は、政策の立案から実施、評価に至るまでの政策の推進過程において、これらの価値とは異なる要素であるAccountability (説明責任) という点において極めて重大な責務を負っている。そのため、政策担当者が「エビデンス」という概念を用いる場合には、しばしば手続き的な正統性やこうした説明責任に対する強い期待感が内包されうるということに留意しなければならない[8]。

プロジェクトの多くは、研究開発期間内に政策担当者を交えた意見交換や政策担当者による助言等の形で積極的なコミュニケーションに取り組む一方で、こうした「エビデンス」概念をめぐる研究者と政策担当者とのギャップに苦心する様子が窺われた。

4. 政策実装型研究開発の射程と限界

たとえ質の高い研究開発成果を創出し、研究者の側から政策担当者との良質な関係性の構築と継続的なコミュニケーションとに取り組んだとしても、最終的に研究成果が実際に政策形成プロセスにおいて参照されるかどうかは、相当程度、政策当局および政策担当者の判断に委ねられざるを得ない。また、また仮に参照をされたとしても、意思決定のプロセスにおいて実際にどのような意図と目的で取り扱われるのか (例えば事業説明における研究成果の紹介や引用、政策判断の根拠としての利用、特定の施策の肯定や予算要求上の情報としての活用等) は研究者の側にはそれは必ずしもコントロールすることができない。すなわち、政策への研究成果の実装には、研究者の側の努力や工夫では決してコントロールすることができない要素を必ず含むことになるのである。この点こそが、他の社会実装を目的の一つとした研究開発と比べて、政策実装型研究開発が難易度の高い課題を対象としていると考えられる所以である。

今日、公的資金を原資とした研究開発投資の中には、何らかの形で政策への具体的な貢献を目標の一つに位置づける研究開発プログラムが目立ちつつある。しかしながら、これらの取り組みにおいて

は、政策実装への期待感がナイーブに示されるに留まっており、研究推進側によるコントロール可能性とその限界の問題が十分に考慮されていないものもなかには存在しているように窺われる。あくまでも研究開発という手段を通じて、客観的根拠を導出し、あるいはその結果を科学的知見として政策に結びつけることを目指すという手法には、こうした手法としての限界が存在していることが確認されなければならない。

政策実装を目的とした研究開発に期待しうるのは、政策判断に資すると考えられるエビデンスの創出やより基盤的な知見や方法論の開発、そして政策案の基本的なデザインを提案するところまでであり、新たな政策の立案や既存施策の変更、制度化といった直接的な行政活動への関与と貢献までを期待することは現実的な展望とは言い難い。こうした政策実装に関する過大な期待感に基づいて研究開発を推進することは、ファンディング主体と研究推進側との期待やモチベーションの極端な乖離を誘発することにつながるばかりでなく、そもそも実現可能性の見通しが立たないような目標設定を行うことになりうるという点に留意しなければならない。

5. おわりに

本講では、JST-RISTEX「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 研究開発プログラム」の運営を通じて培われた政策実装型研究開発プロジェクトに求められる要件およびその限界について確認した。

これらの知見は、同プログラムのプロジェクトとして研究成果の創出と政策への成果の実装とに挑戦し、成功あるいは失敗したプロジェクトのナラティブな知見の集合に過ぎないものである。それゆえに、同プログラム以外の研究プロジェクトがここまで論じてきた知見を踏まえて政策実装を試みたとして、必ずしも同様の帰結を得られるとは言い難い。その点において、本講で述べた知見は科学的手法に検証された、一般化可能な知見というレベルで体系化されたものとはいえないものである。

また、各プロジェクトの創意工夫のうえに生み出された経験的な知見の数々は、本稿のように明文化された形でその意図や経験、戦略等を取りまとめたとしても、それらはあくまでも第三者による観察と評価に留まるものであり、真の意味でそれらの工夫の価値に共感し、理解するのは極めて困難である。成功および失敗に関するナラティブな知見をいかにして集積・可視化し、政策実装を目指すフォロワーに対してそれらの知見をどのようにして継承・伝承をはかっていくのかというのが、プログラムにおける重大な挑戦と考えられる。

謝辞

本講は、科学技術振興機構社会技術研究開発センター「科学技術イノベーション政策のための科学 研究開発プログラム」における第2期中間評価にあたって取りまとめられた活動報告書を下地としている。本講の報告は、プログラムとしての最終的な知見ではなく、あくまでも第1期から第2期にかけての10年に渡るプログラム活動を通じて蓄積されてきた様々な知見をもとにした中間的な考察である。こうした研究開発プログラムとしての知見は、これまでに同プログラムにおいて採択されたすべてのプロジェクトによる研究成果とそれをもとにした政策形成への展開に向けた様々な悪戦苦闘の軌跡の上に成り立っている。この場を借りて、これまで参加されたすべての研究開発プロジェクトおよび参画された研究者・実務者の皆様に心より御礼を申し上げる。

参考文献

- [1] 発表者は2016年8月から2019年3月まで同プログラムにおいてアソシエイト・フェローを務め、2019年4月以降は研究推進委員を務めている。
- [2] 本稿は、同プログラムが2020年12月にとりまとめた中間評価用資料（活動報告書）の内容をもとに、一部加筆・修正を行い再構成したものである。科学技術振興機構社会技術研究科開発センター「戦略的創造研究推進事業（社会技術研究開発）『科学技術イノベーション政策のための科学』研究開発プログラム 中間評価用資料（研究開発プログラム 活動報告書）」2020年12月, available at https://www.jst.go.jp/ristex/funding/files/JST_1115110_MR2.pdf
- [3] 同プログラムで採択されたプロジェクトの一覧はプログラムのWEBサイトにて確認することができる（(<https://www.jst.go.jp/ristex/stipolicy/project/>)）。

- [4] 『POLICY DOOR ～研究と政策と社会をつなぐメディア～』
(<https://www.jst.go.jp/ristex/stipolicy/policy-door/>)
- [5] 科学技術振興機構社会技術研究科開発センターWEB サイト『科学技術イノベーション政策のための科学 研究開発プログラム』について」(<https://www.jst.go.jp/ristex/funding/stipolicy/>)
- [6] プロジェクトの具体的な事例に関する分析については、黒河昭雄・菊池乃依瑠「専門家による政策形成過程への関与の動態 ―感染症の流行制御を事例に」『研究・イノベーション学会 年次学術大会講演要旨集』(35), 359-364, 2020 年 10 月.
- [7] 梶川プロジェクト「政策過程におけるエビデンス記述・解釈に関する調査研究」(平成 28 年度採択) 研究開発終了報告書, 8 頁, 2019 年, available at https://www.jst.go.jp/ristex/funding/files/JST_1115110_16822692_kajikawa_ER.pdf
- [8] Longman Dictionary of Contemporary English (6E)によれば、“Evidence”については次の 2 つの定義が示されている。一つは「facts or signs that show clearly that something exists or is true」であり、もう一つは「Information that is given in a court of law in order to prove that someone is guilty or not guilty」である。前者は科学的妥当性に関する概念と類似の定義であり、後者は訴訟法における有罪あるいは無罪を認定するための証拠という訴訟法的定義となっている。政策担当者にみられるアカウンタビリティとしての「エビデンス」概念は後者における「無罪」を推定するための証拠と類似した性格を有するものと考えられる。