

Title	政策研究は科学技術政策の役に立っているのか：科学技術基本計画における知識利用に着目して
Author(s)	吉澤，剛；田原，敬一郎
Citation	年次学術大会講演要旨集，23：220-223
Issue Date	2008-10-12
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/7540
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

政策研究は科学技術政策の役に立っているのか —科学技術基本計画における知識利用に着目して—

○吉澤剛（東京大学公共政策大学院）、田原敬一郎（未来工学研究所）

1. はじめに

第3期科学技術基本計画においては「科学技術成果の国民への還元」が言及され、国民のニーズを政策立案のプロセスにおいて反映する手立てが模索されている。このような状況においては多様な政策分析手法を開発・改善していくことが必要であるが、わが国において、政策策定プロセスに政策研究の成果が十分活用されてきたとは言い難い。

こうした状況を踏まえ、本論では科学技術基本計画策定プロセスにおいて、知識利用の実態を把握した上で、知識の生産と利用の形態・機能を整理し、望ましい知識活用のあり方とそれを実現するための意思決定システムのあり方についての提起と課題の抽出を行う。具体的には文献・ウェブ調査に加え、1～3期計画の各策定プロセスに関与した行政担当官3名へのインタビューを行い、これらの文書記録を定性データ分析(QDA)(佐藤 2006)によって整理・分析した。

2. 政策研究における利用の知識と知識の利用

2.1. 利用研究の歴史

欧米では1950年代から60年代にかけて、政策立案や行政と、効率的な意思決定やマネジメントをするための研究の両方を「科学化」する試みがなされた。だが、1970年に入ると、社会的知識や研究が政策立案にほとんど影響を与えないことが明らかになってきた。こうした流れを受け、知識や研究の政策的利用にかかる問題や可能性について探究する多くの理論的・実証的研究が誕生し、それらは利用研究と呼ばれるようになった(Havelock 1969; Wittrock 1982)。1980年代までにワイス(Weiss 1979)が社会科学的知識の啓蒙的役割と政治的役割という二つの側面を明確に提示し、それは社会科学的な知識や研究のあり方について改めて社会学者自身に問い直すこととなった。

2.2. 利用研究と政策研究

政策研究は政策のための分析(*analysis for policy*)と政策の分析(*analysis of policy*)、そしてその両者を含む政策のモニタリング・評価という活動に分け

られる。政策のための分析をここでは「政策分析」と呼ぶ(Hogwood & Gunn 1984)。利用研究は、政策分析のうち意思決定のための分析が政策プロセス内の意思決定にどう利用されるかに焦点を当てる。

3. 分析のフレームワーク

3.1. 事例

本研究の事例である科学技術基本計画策定は、政策立案者の行動が能動的であり、上位組織による統制が常に効いている「企画型」(城山ら 1999, 2002)に当てはまると考えられ、政策分析などの戦略的な情報・知識が活用される蓋然性が高い。また、科学技術分野であることから、他の政策形成に較べて科学的知見が必要とされる割合が特に高いため、政策分析が実質的な役割を果たすことが期待される。

3.2. 知識利用のモデル

利用とは何かを考えると、いつ、どこで、誰が、何を、どのように、なぜ利用するのかといった視点が挙げられる。本事例で言えば、最初の3つは「科学技術基本計画策定時に」「官庁で」「計画担当官(事務局)が」と特定できる。残りについて以下のように整理して分析を行う。

- 情報・知識(源)(何を利用したか)
- 利用の実態(どのように利用したか)
- 利用に影響を与えた因子(なぜ利用されたか)

3.3. 情報・知識(源)の整理

政策形成や意思決定に利用される情報や知識には、情報源を内部／外部(情報や知識が主として意思決定者側のアクターによって生産されているか否か)、公式／非公式(情報や知識を生産する手続きが意思決定者にとって制度的かつ方法論的に確認されているものか否か)に分ける方法が知られている(Parsons 1995: 385)。

政策に利用される情報・知識(源)のうち、政策分析は以下の二つを必要条件として定義する。

(1) アカウンタビリティ

アカウンタビリティとは、(特に問題のフレーミング段階において)情報・知識の生産行動についての

対外的説明がなされ、その責任の所在が明確である程度を指す。具体的には以下の三つの要件が求められると仮定する。

- 生産行動およびその責任の明示性・明確性（自発的公開性）
- 生産する情報や知識を生成する論理の一貫性・被参照可能性（内的論理）
- データや方法の多元性・合理性（方法論的妥当性）

(2) 政策志向性（外的論理）

上記で説明した内的論理との明示的な整合性を保ちつつ、実際の政策プロセスへの貢献を意図した論理が展開されているか。内的論理との整合性が見えない政策志向的な議論は単なる政策提言や唱道と見なされる。

これにより、政策のための情報・知識（源）を以下の三種類に分類する。

- **政策分析**：アカウンタビリティおよび政策志向性の両方を有する活動、またはそれによって生産される情報・知識
- **政策情報**：政策志向性を有するが、本来的にアカウンタビリティを備えていない／意識していない活動、またはそれによって生産される情報・知識
- **一般情報**：政策志向性はないが、政策に利用される一般的な情報・知識

以上の区分をもとに、科学技術基本計画の策定に用いられた情報・知識（源）を下表のように分類する。

Table 1 科学技術基本計画の策定に用いられた情報・知識（源）

内部	公式	政策分析	NISTEP デルファイ調査、NISTEP レビュー調査
		政策情報	海外の状況調査、有識者ヒアリング、事務局組織による調査
		一般情報	法律、政府統計・データ
内部	非公式	政策情報	NISTEP への調査発注、JST-CRDS への調査発注、省庁内の非公式な協議、主要省庁・他省庁間の非公式な協議、省庁内で継承される情報・暗黙知
外部	公式	政策情報	科技厅・文科省審議会ワーキンググループ、科技厅・文科省審議会・部会、他省庁の審議会、総合科学技術会議本会議・専門調査会、（シンクタンク委託調査）
		一般情報	（シンクタンク委託調査）
外部	非公式	政策分析	政策研究系学術論文、パルミサーノ・レポート
		政策情報	経団連による提言、学会意見・提言、大学関係者からの意見、新聞・テレビによる批評、問題当事者の声（ローカル・ナレッジ）
		一般情報	事実報道、一般統計・データ

4. 科学技術基本計画の策定における知識利用の実態

4.1. 情報・知識（源）の利用実態と各期比較

内部・公式の情報・知識（源）については、科学技術政策研究所の存在が最も大きい。当時の担当者の認識として、第2期の頃はファクトデータを出す機関としての役割にとどまっていたが、第3期になると長期的俯瞰（発展シナリオ調査）や戦略的情報（レビュー調査やデルファイ調査）など、より政策分析としての多彩な機能が充実するようになった。この区分の重要な情報・知識（源）としては、他に事務局組織がある。この体制やその利用については各期の性格の違いが明らかになっている。第1期時には、科学技術基本計画がうまく政策として機能するかについて多くの官庁が慎重な姿勢をとっていたため、他省庁からの出向者を迎えての事務局体制が十分に構築できなかっただけでなく、科学技術庁内の協力関係やそれに基づく協議も決して順調に進んだとはいえなかった。しかし第2期になると、省庁再編を控え、官僚の意識も変わり、民間も交えた横

断的な事務局組織を構築することができた。また科学技術庁は文部省との合併を控えていたこともあり、この先の業務を円滑に進めるためのコミュニケーションを積極的に図るよう努めたという。さらに第3期になると、総合科学技術会議が機能を強化し、計画に携わる人員もそこに集中するようになった。海外の状況調査は形は違えど第1期から多少なりとも実施されていた。第2期では現地調査により生の情報を得ようという、より意欲的な目的があったが、第3期では海外の諸制度から大きく学ぶところもなくなり、内容そのものというよりキーワードや論旨の構成などを諸外国の科学技術計画から参考とするといった場面が増えた。統計データや法律・行政文書は重要なファクトデータとして第1期・第2期とも直接利用されてきたが、第3期になるとこうしたデータ収集の作業の大部分を科学技術政策研究所や科学技術振興機構などの政府関係機関が公式・非公式に請け負うようになった。

内部・非公式の情報・知識（源）については、第3期では利用者のニーズに直接応える形として科学技術政策研究所の追加調査や、科学技術振興機構の

調査研究が適宜利用された。

外部・公式の情報・知識（源）については、計画策定プロセスの標準化を目指し、審議会が実質的な機能を果たすように制度設計された。第1期・第2期に比べ、第3期では総合科学技術会議が本格的に活動するようになり、制度上の形式から言うと、総合科学技術会議を中心として計画策定が進められることとなった。専門調査会やワーキンググループなど下部組織が充実したことも、第3期における総合科学技術会議の役割を高めることとなった。また第2期から始まった有識者ヒアリングは主に論点の洗い出しや計画官自身の学習という点でその意義が認められたため、第3期では規模を拡大して行われるようになった。第3期ではさらに審議会の委員の選定という目的も兼ねる重要なプロセスとなっていた。民間シンクタンクなどは第2期の策定時にはにおいては直接事務局のニーズに応えられるものではなかった。第3期では科学技術政策研究所が中心となって受託した上記調査に加わることで間接的に計画策定に貢献したとも言えるが、基本的には図表の作成など下請け的な仕事にとどまっていたようである。

外部・非公式の情報・知識（源）については、利用者が要請した形でない第1期での問題当事者や専門家の声が挙げられる。知識の生産者が主導となって作成した独立の報告や提言は第3期になって利用されるようになったが、形式的には審議会を通じて発表するというものにされた。経団連の報告については、まとめる過程で関係省庁との意見調整を行っていたことや、総合科学技術会議の議員が経団連代表であったため、実質的に強い影響力を持っていた。その一方で、日本学術会議のまとめた報告は公表時期が遅く、そのため内容の新規性にも乏しかったため、直接的には計画に反映されていない。学術会議の意見は、実質的に「人」を介して取り入れられる形となっている。その他、政策研究系学術論文や文献、個別科学技術分野の学会意見も、問題意識や中立性、視野の広さに欠けるため利用されていない。

4.2. 政策分析の意義

情報・知識（源）の類型別に政策分析の意義および位置付けを考察すると、内部・公式の情報としてデルファイ調査やレビュー調査、フォローアップ調査は間接的に利用されていたと見られる。ただし意思決定者側の組織による分析であるため、外部から見て必ずしもアカウンタビリティが高い形であるとはいえないだろう。とりわけレビュー調査とフォローアップ調査は、基本計画の評価を行う調査であり、政策に資するかどうかという点ではなく政策の評価プロセスとして見た場合、こうした自己評価の妥当性が問題となる。科学技術政策研究所に対して求めた追加調査のような直接的・即時的に利用される情報や知識であれば内部の組織に頼ることに意義も示

すことができるが、意思決定に向けた大枠を示すような調査研究は、理屈の上では外部化できたはずである。ここで、外部の知識の生産者側の能力の問題となる。

外部・非公式の政策分析は、いわゆる一般的に想起される学術的な調査研究のことを主に指す。第1期から第3期までを見ても、これがほとんど利用されることはなかった。

他の政策分野と比較して、科学技術政策、特に科学技術基本計画の策定は、専門的根拠に基づいた情報や知識の必要性および意義が高いことと、利害関係者による対立が比較的少ないことから、政策分析が政策立案者に利用される潜在的な可能性は高いと想定される。しかしながら、上の分析結果を見ると、政策分析ではなくむしろ政策情報あるいは一般情報に基づいて意思決定がなされていることが分かる。科学技術基本計画策定に利用されうる政策分析は、内部・公式と外部・非公式の二種類に大別される。

内部・公式と外部・非公式という両極の政策分析は、単純な推断をすれば、前者が政策志向的であり、政治的妥当性を重んじた分析であるのに対し、後者は学問としての内的論理を重んじた分析であると言えるかもしれない。ただし、この事例はそれほど単純ではない。前者について言えば、霞ヶ関が巨大なシンクタンクであると言われるように、政策分析の能力がある機関が内部、すなわち意思決定者である政府機関にしかないことを示唆している。すなわち、内部・公式の政策分析は外的論理（政策志向性）を考慮するのにふさわしいというよりもむしろ、内的論理を精緻化できる資源的余裕と制度的安定性を持った限られた存在だからといえる。分析の内容は形式的に規定されており、基本計画策定に直接的な示唆を与えない《中立的な》データの提示にとどまっている。一方で後者は、外部・非公式であることもあり、政策志向性から比較的遠い位置に立った分析になっている。大学は独立性こそ高いものの、大学や民間シンクタンクはどちらもスポンサーの確保に苦しみ、人的・財政的資源が逼迫している。そうした事情を斟酌しても、学術的に見て視点の新奇性に欠け、マクロ政策に利用できるような堅牢な実証研究や理論的考察に乏しい調査研究が多いのが現状である。以上のことはこの事例においてのみ観察しうるのではなく、我が国のあらゆる政策分野における政策分析の特徴として一般化しうる可能性があるが、これについてはさらなる研究が必要である。

5. 第4期基本計画策定に向けて求められる政策研究

本研究を通じて得た知見を基にすると、第4期基本計画に求められる内容として、次が挙げられる。

- (1) 第4期計画に対して効果的なアウトカム評価が行えるような明示的なアウトカム目標の設定
- (2) 第4期計画に対してどのようにアウトカム評価をするのかなど、基本計画の評価体制についての自己言及と専門人材の育成
- (3) プログラムレベルの議論を積み上げた政策計画、特に社会的・政治的文脈やアウトカム評価に基づいた重点分野の見直しや細分化
- (4) 教育や経済、産業ばかりでなく、医療、農業、交通、地方自治、財政、外交など幅広いマクロ政策との関係における科学技術のあり方、科学技術の振興によるそれらの領域への波及効果
- (5) 科学技術の社会科学的研究に資する基礎的データの一元的管理・整備や、研究を品質管理したりオーソライズするための組織や制度の確立
- (6) 日本学術会議や各学会など科学コミュニティへの制度的支援

上で示した第4期計画に求められる内容を実現するためには、それぞれに応じたエビデンスや説得材料を提供する政策研究の発展が望まれる。まず、(1)のようなアウトカム目標の設定は政策研究の中でも事前政策評価に相当するものが必要となり、本稿の主題とした政策分析とは区別されるが、(4)のような領域横断的なマクロ研究の進展により科学技術が社会のさまざまな側面においてどのようなインパクトを及ぼすかについて予測・分析することができると期待される。その(4)のような内容を基本計画に盛り込むためには、政策アジェンダを見極める《課題設定型》の政策分析が求められる。従来の政策研究では欠けることの多かった「何が問題であるか」を、隣接する政策領域の視点から分析する研究が必要とされる。これに対し、(3)のようなプログラムごとの優先順位付けを行うにあたって政策決定支援のための証拠を提出するような《決定支援型》の政策分析は、質の違う対象を比較するために学際的な知識が求められる。また、定量的・定性的手法を駆使し政策判断の助けとなるようなアプローチが必要となる。また、プログラムレベルの活動を設計するには、従来我が国の科学技術政策研究者が得意としてきたミクロ研究に加え、先に議論したようにマクロ研究の充実が求められる。いずれにせよ、課題設定型でも決定支援型でもマクロ的で学際的な政策分析（analysis for policy）が発展されなければならない。そうしたマクロな政策分析が堅牢な方法論に基づくようにするには、(5)で触れられているような基礎的データの管理組織・体制の確立が待たれる。こうした制度設計を行い計画に盛り込むためには、既存の科学技術政策制度の問題点を明らかにした政策の分析（analysis of policy）がよい材料を提供するであろう。(6)については、「政策の分析」よりやや対象範囲を広げ、科学コミュニティの自治体制を含めたガバナンス研究が役割を担うであろう。(2)で挙げた計

画の評価体制については、現状のレビュー調査、フォローアップ調査などの評価に対する評価が必要であり、メタ政策分析が有効である。このような政策やガバナンスの分析、政策評価、メタ政策分析といったさまざまな政策研究の中でも、本研究で主眼としてきた政策のための分析、すなわち政策分析が、第4期計画の内容の充実のための鍵であり、これまで議論してきたように「何が意思決定者のためになるのか」「本当にためになっているのか」といった問題意識とともに、最もそのあり方が問われているところでもある。

ここまで求められる政策分析の内容について言及してきたが、そうした分析は方法論の方策により政策志向性と内的論理、方法論的妥当性を高めた情報・知識を生産する一方で、制度論の方策により自発的公開性を高めることも必要である。本事例では内部・公式と外部・非公式の二種類の政策分析しか確認できなかったが、外部・公式の政策分析が本来的には最もアカウンタビリティの高い情報や知識として位置付けられるため、あらゆるアクターからの信頼を得るためにはこの種類の政策分析が求められる。

謝辞

本研究は内閣府経済社会総合研究所委託事業「イノベーション国際共同研究」における「政策及び政策分析手法研究」の成果の一部であり、ヒアリングにご協力頂いた諸氏にお礼申し上げます。

参考文献

- 佐藤郁哉 (2006)『定性データ分析入門—QDA ソフトウェアマニュアル』新曜社。
- 城山英明・鈴木寛・細野助博編著 (1999)『中央省庁の政策形成過程—日本官僚制の解剖』中央大学出版部。
- 城山英明・細野助博 (2002)『続・中央省庁の政策形成過程—その持続と変容』中央大学出版部。
- Havelock, R.G. (1969) *Planning for Innovation through Dissemination and Utilization of Knowledge*. Ann Arbor, MI: Center for Research on Utilization of Scientific Knowledge.
- Hogwood, B.W. & Gunn, L.A. (1984) *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Parsons, W. (1995) *Public Policy*. Edward Elgar.
- Weiss, C.H. (1979) "The many meanings of research utilization", *Public Administration Review* 39(5): 426-31.
- Wittrock, B. (1982) "Social knowledge, public policy and social betterment: a review of current research on knowledge utilization in policy-making", *European Journal of Political Research* 10(1): 83-9.