

「感染症対策と社会活動」
Zoom説明会

政策形成過程への専門家の関与：
感染症の流行制御を事例に

9月27日（火） Sep 27, 2022

16:15 – 17:15

於：Zoomミーティング

黒河 昭雄

神奈川県立保健福祉大学
イノベーション政策研究センター
研究員（シニアマネージャー）

黒河 昭雄（くろかわ・あきお）

神奈川県立保健福祉大学
イノベーション政策研究センター
研究員（シニアマネージャー）



科学技術振興機構社会技術研究開発センター 研究推進委員

政策研究大学院大学 客員研究員

東京財団政策研究所 主任研究員 ほか

神奈川県立保健福祉大学ヘルスイノベーション研究科 非常勤講師

（「健康・医療政策」「ヘルスイノベーション概論」「フィールド実習（政策立案・政策提案演習）」）

成城大学社会イノベーション学部 非常勤講師（「政策学」「行政学」）

早稲田大学大学院経営管理研究科 非常勤講師（「ライフサイエンスの破壊的イノベーション」）

【略歴】

東京大学公共政策大学院修了。東京大学政策ビジョン研究センター、明治大学国際総合研究所等にて医療政策、医療イノベーション政策の研究に従事したのち、**2016年8月**からJST-RISTEXにて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」プログラムを担当（アソシエイト・フェロー）。神奈川県立保健福祉大学ヘルスイノベーション研究科の立ち上げに参画し、**2019年4月**から現職。

JST-RISTEX研究推進委員、政策研究大学院大学客員研究員、東京財団政策研究所主任研究員などを務めるほか、神奈川県立保健福祉大学、成城大学、早稲田大学にて非常勤講師を兼務。主に大学内シンクタンク・政府系シンクタンクを中心に活動。**専門は、公共政策、行政学、政策のための科学。**

感染症対策の推進に関する新たな司令塔機能として健康危機管理庁の組織設計が検討されつつあることもあり、これまでの新型コロナ対策をめぐる政策形成がどのような体制のもとで、いかなる特徴を持って展開されてきたのか、あらためてレビューする必要がある。

1. コロナ対策のガバナンス構造

2. 審議会型政策形成の特徴

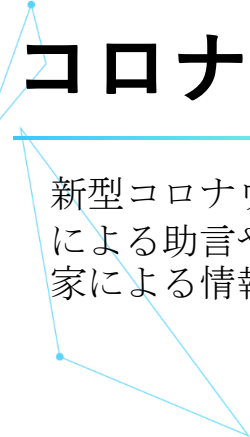
3. 非制度的な科学的助言

本発表は、**科学研究費補助金基盤研究（c）「非制度的な科学的助言の動態に関する研究—専門家による非公式な政策形成過程への関与」**（研究代表者：黒河昭雄）に基づく研究成果をもとにしています。現在推進中の研究であるため本発表の内容は暫定的な整理に基づくものであり、一部事実関係に誤りがある可能性があります。予めご容赦ください。



コロナ対策のガバナンス構造

新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の流行制御においては、専門家による助言や情報提供が政府の政策決定に大きな影響を与えてきた。専門家による情報提供はどのような体制のもとに行われてきたのか。



初期の体制（専門家会議体制）

➤COVID-19の流行制御にあたっては、専門家から構成される組織体（専門家組織）が政策形成過程において重大な役割を果たした。

➤専門家会議およびクラスター対策班は、当初法律上設置根拠のあるフォーマルな組織ではなかった。

➤科学的助言という役割を越え、データの収集から分析、講じられるべき政策手段の検討、そして決定に至るまでの政策形成プロセスに深く関与した。

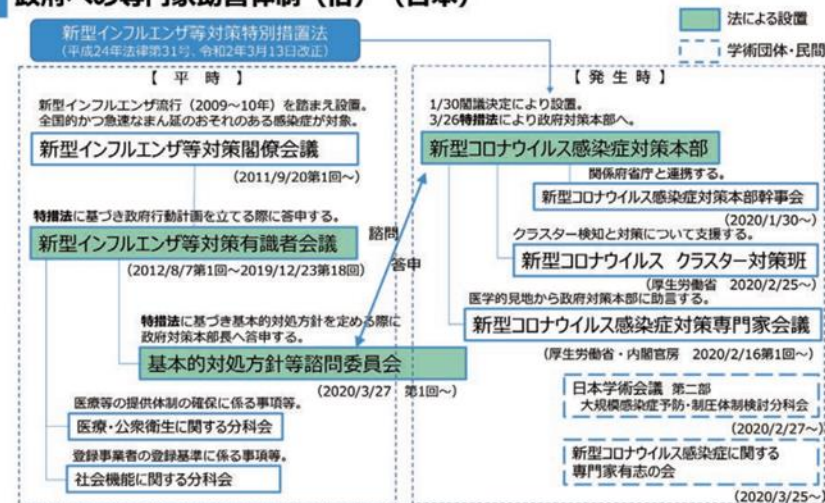
➤それだけでなく、政府による政策推進のアカウンタビリティさえ担っていた

➤専門家会議は政府対策本部に対して医学的・公衆衛生的観点から助言を行うことが求められた一方で、専門家会議のメンバーは、自分たちが積極的になりすぎている、あるいは、そう見られていることを懸念したとされる。

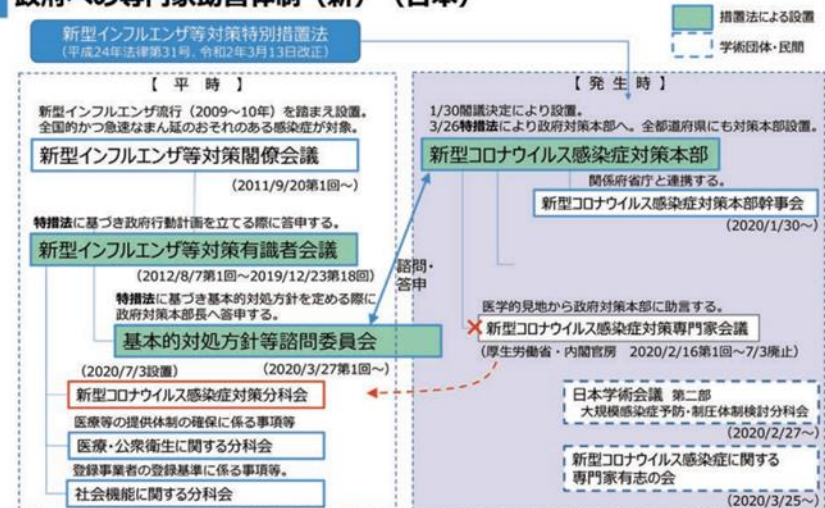
(参考) Saito, T., Muto, K., Tanaka, M., Okabe, N., Oshitani, H., Kamayachi, S., Kawaoka, Y., Kawana, A., Suzuki, M., Tateda, K., Na-kayama, H., Yoshida, M., Imamura, A., Ohtake, F., Ohmagari, N., Osaka, K., Kaku, M., Sunagawa, T., Nakashima, K., Nishiura H., Wada, K., Omi, S. and Wakita, T. 2021. Proactive Engagement of the Expert Meeting in Managing the Early Phase of the COVID-19 Epidemic, Japan, February-June 2020, Emerging Infectious Diseases, 27(10): e1-e9.

技術官僚や参与・顧問等の非常勤行政職員でもない専門家および法的な設置根拠のない専門家組織が、なぜ政策形成の実質的な決定者として機能し得たのか

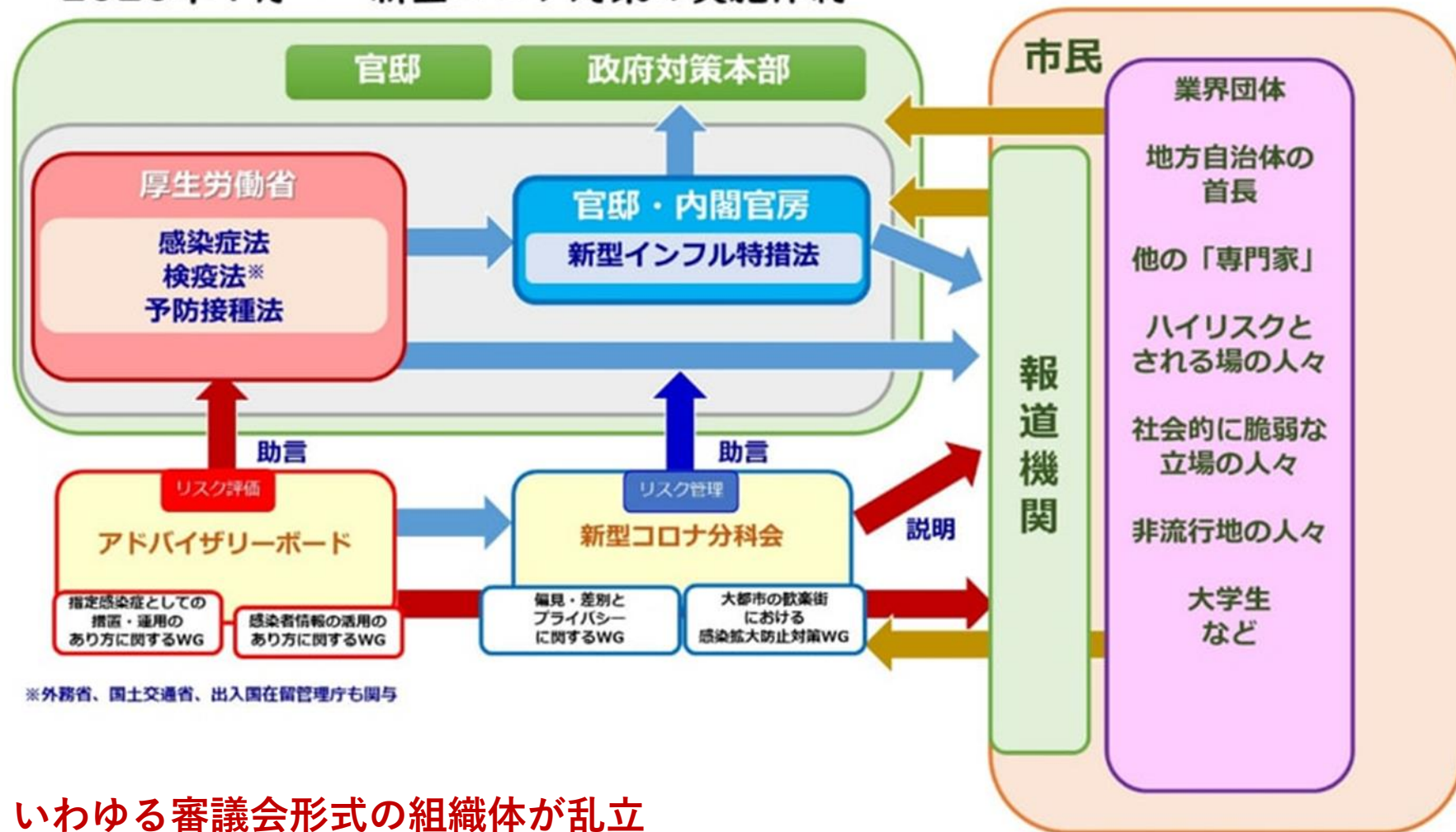
政府への専門家助言体制（旧）（日本）



政府への専門家助言体制（新）（日本）



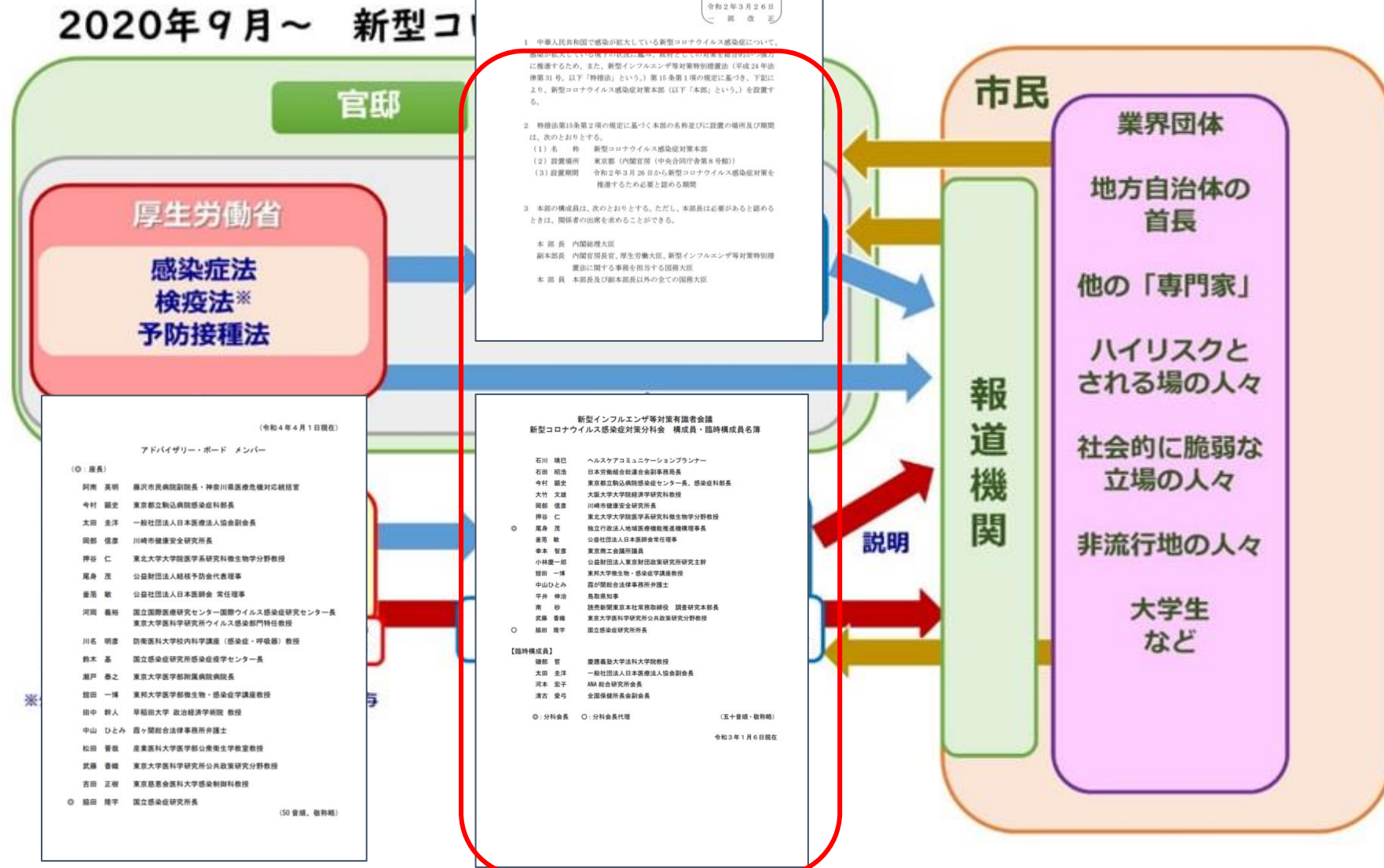
2020年9月～ 新型コロナ対策の実施体制



いわゆる審議会形式の組織体が乱立
どの組織が何を行うのか、わかるようでわからない

専門家会議廃止後

設置根拠：令和2年1月30日閣議決定



設置根拠：厚生労働省対策推進本部設置 規程（令和2年1月28日厚生労働大臣伺い定め。）第8条

設置根拠：新型コロナウイルス感染症対策閣僚会議決定（平成24年8月3日）令和2年3月26日一部改正、令和2年7月3日一部改正

事務局

新型インフル特措法

内閣官房

新型コロナウイルス等感染症対策推進室

庶務（閣議決定）

有識者会議の庶務は、厚生労働省等関係行政機関の協力を得て、**内閣官房において処理する**。ただし、医療・公衆衛生に関する分科会に係るものについては、関係の協力を得て、内閣官房の厚生労働省に

意思決定案の作成

庶務（会議決定）**形式的な科学的助言**
意見を述べる

会議運営・アジェンダ設定・論点整理・資料作成・台本作成・委員間調整・委員候補選定等
審議会等の運営

実質的な科学的助言
有識者による意見、情報提供、分析結果の提示

設置根拠：
新型インフルエンザ等対策閣僚会議決定（平成24年8月3日）令和2年3月26日一部改正、令和2年7月3日一部改正

諮問委員会は、次に掲げる意見を、内閣総理大臣又は法第16条第1項の新型インフルエンザ等対策本部長に対し述べることとする。
① 法第18条第4項に基づく意見。② ①に掲げるもののほか、新型インフルエンザ等の発生時の対策に関する必要な意見。

基本的対処方針等
諮問委員会

内閣

新型コロナウイルス感染症対策本部

政府としての対策を総合的かつ強力に推進するため

新型インフルエンザ等対策閣僚会議

設置根拠：
閣議決定（令和2年1月30日）、一部改正（令和2年3月17日）、一部改正（令和2年3月26日）

設置根拠：
閣議口頭了解（平成23年9月20日）、一部改正（平成24年8月3日）、一部改正（令和3年2月9日）

意見を述べる
形式的な科学的助言
指名

新型インフルエンザ等（新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成24年法律第31号）第2条第1号に規定する新型インフルエンザ等をいう。）の発生に備え、関係省庁の緊密な連携を確保し、政府一体となって対応するため

新型インフルエンザ等
対策有識者会議

設置根拠：
新型インフルエンザ等対策閣僚会議決定（平成24年8月3日）、一部改正（令和2年3月26日）、一部改正（令和2年7月3日）

次に掲げる意見を、内閣総理大臣に対し述べることとする。
① 新型インフルエンザ等対策特別措置法第6条第5項の規定に基づく意見。
② ①に掲げるもののほか、新型インフルエンザ等対策の円滑な推進を図るために必要な意見。

指名

指名

分科会
新型コロナウイルス
感染症対策分科会

設置根拠：
新型インフルエンザ等対策閣僚会議決定（平成24年8月3日）令和2年3月26日一部改正、令和2年7月3日一部改正

有識者会議は、次の表の上欄に掲げる分科会を開催し、それぞれ次に掲げる事項について検討する。
新型コロナウイルス感染症対策に関する事項（ワクチン接種に係る事項を含む。）。

政治的任命職

専門家

政治的任命職は専門家からの助言を直接受け取るのではなく、官僚機構による咀嚼と調整を踏まえて用意された案をもとに意思決定している。実質的な科学的助言の対象は政治ではなく官僚機構？

事務局

新型インフル特措法

内閣官房

新型コロナウイルス等感染症対策推進室

意思決定案の作成

会議に関する事務は、内閣官房において処理し、命を受けて内閣官房副長官補が掌理する。

事務（特措法）

会議運営・アジェンダ設定・論点整理・資料作成・台本作成・委員間調整・委員候補選定等
審議会等の運営

実質的な科学的助言
有識者による意見、情報提供、分析結果の提示

設置根拠：
新型インフルエンザ等対策推進会議令（令和3年政令第138号）

一 新型インフルエンザ等対策であって総合的かつ基本的なものについて調査審議すること。二 新型インフルエンザ等対策特別措置法（以下この項において「法」という。）第十八条第四項の規定により会議の権限に属させられた事項を処理すること。

内閣総理大臣
本部長

内閣

新型コロナウイルス感染症対策本部

政府としての対策を総合的かつ強力に推進するため

意見を述べる
形式的な科学的助言

任命

※令和3年4月1日に1度のみ開催

新型インフルエンザ等
対策推進会議

設置根拠：
新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成24年法律第31号）、一部改正（令和3年4月1日）

会議は、次に掲げる事務をつかさどる。
一 第六条第五項又は第十八条第四項の規定により内閣総理大臣又は政府対策本部長に意見を述べる。二 前号に掲げるもののほか、新型インフルエンザ等対策について調査審議し、必要があると認めるときは、内閣総理大臣又は政府対策本部長に意見を述べる。

指名

基本的対処方針等
諮問委員会

指名

分科会
新型コロナウイルス
感染症対策分科会

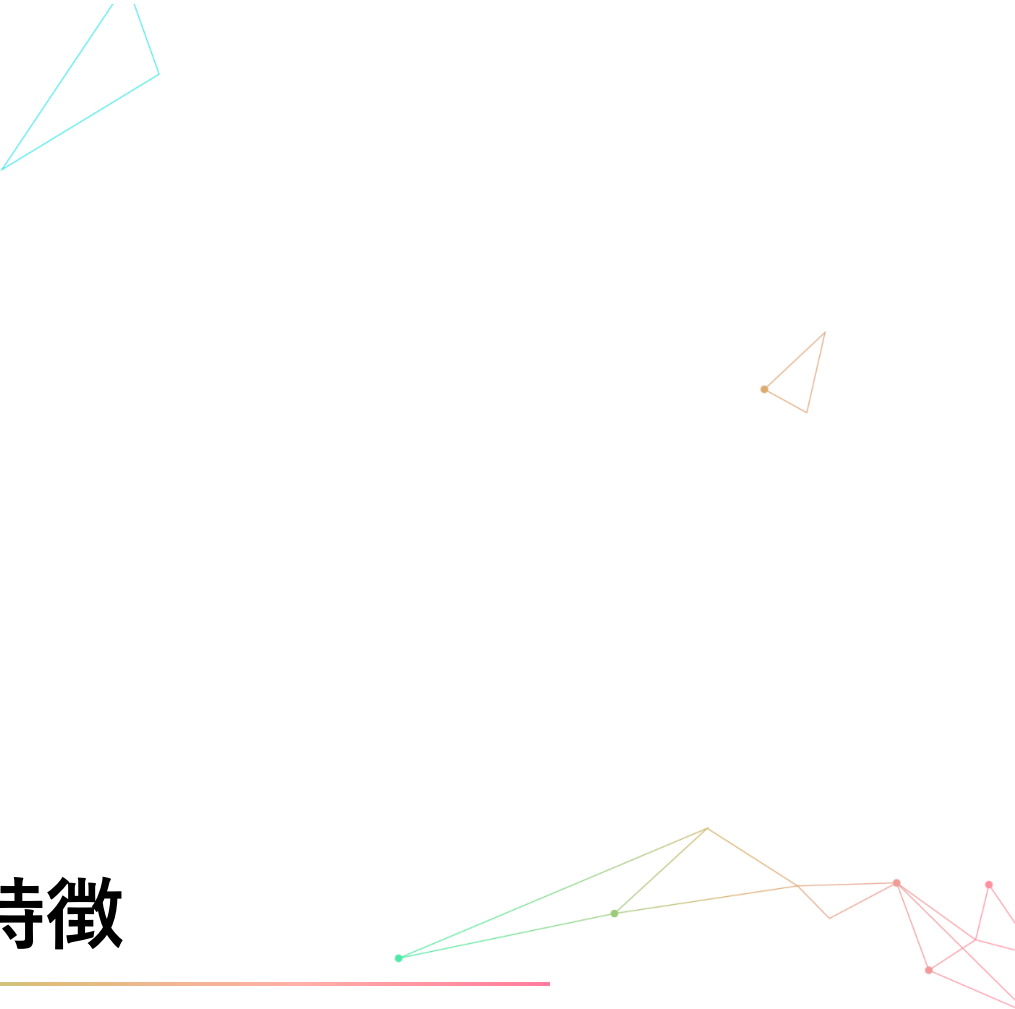
設置根拠：
新型インフルエンザ等対策推進会議令（令和3年政令第138号）における附則（特例）

新型インフルエンザ等対策のうち新型コロナウイルス感染症（病原体がベータコロナウイルス属のコロナウイルス（令和二年一月に、中華人民共和国から世界保健機関に対して、人に伝染する能力を有することが新たに報告されたものに限る。）である感染症をいう。）に係るものに関する事項を調査審議すること（基本的対処方針分科会の所掌に属するものを除く。）。

政治的任命職

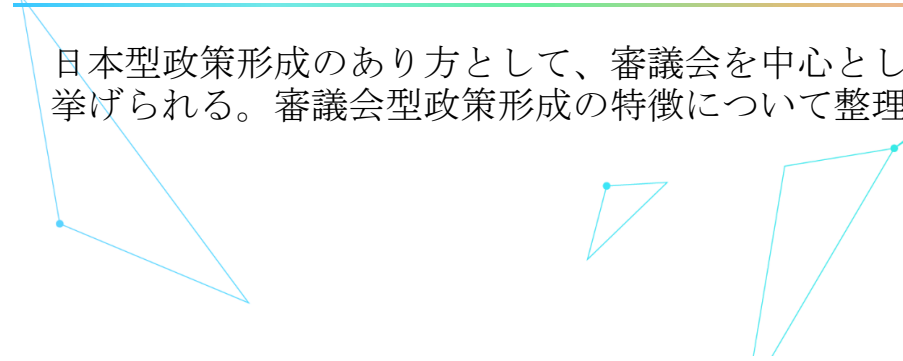
専門家

法改正および政令の制定により設置根拠が明確になりフォーマルな位置づけが与えられた



審議会型政策形成の特徴

日本型政策形成のあり方として、審議会を中心とした科学的助言の調達が挙げられる。審議会型政策形成の特徴について整理する。

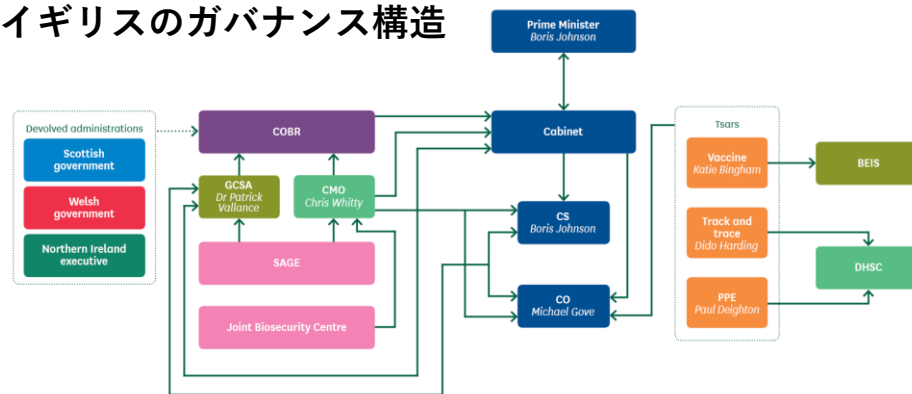


- 日本における科学的助言組織は、「**審議会等**」もしくはそれに準ずる形で**行政組織内に設置されている**のが特徴。
- 平時の政策形成過程における科学的知見の受容プロセスと同様。
- 他国における科学的助言組織との違いとしては、**首相や内閣に対して科学的助言を直接行う組織もしくはポスト（科学顧問等）が制度化されていないこと等**が挙げられる。

- たとえばイギリスでは、**政府首席科学顧問（GCSA）**が、COBR（Cabinet Office Briefing Room）を通じて、**首相や内閣に対して直接科学的助言を行うポスト**として設置されており、危機の際には調整された科学的助言を提供するためにSAGEがアドホックに組織される。SAGEの議長はGCSAが担い、首席医務官が共同議長を務めた。
- 250名を越える政府内外の専門家がSAGEに参加**し、必要なテーマに関する科学的助言が行える体制が構築された（参考）CRDS「調査報告書 ポストパンデミック時代における科学的助言のエコシステムの構築に向けてー新型コロナウイルス感染症対応の課題と今後の方向性ー2022.4, available at <https://www.jst.go.jp/crds/pdf/2022/RR/CRDS-FY2021-RR-10.pdf>

- 科学的助言体制が整っていたと考えられたイギリスにおいて、政府による初期的な対応において科学と政治の連携が必ずしもうまく行かなかったとされる。
- 一方で、そうした体制を確立していなかった日本のような国ではインフォーマルに関連する専門知識を活用できるように短期間で科学的助言に関わる組織編成が進み、アドホックな体制が比較的有効に機能したと評価されている。

イギリスのガバナンス構造



（参考）鈴木一人. 2020. 「感染症との闘いを左右した政治と科学のバランス」, 『外交』, 62: 24-31

- 行政庁の意思決定に際して、**専門的な立場から特別の事項を調査・審議する合議制**の機関として**諮問機関**が置かれる。
- 諮問機関は、中央政府および地方政府における政策形成過程に深く関わっている。
- 「行政権の強化に伴い、その政策決定権を補完し、...決定権者に対して**参考意見**を提出すること」を目的に設置される機関（佐藤, 1978）

審議会等の役割（金子, 1985）

- ①国民各層の意見を反映させること
- ②多様な意見を取り入れることによって行政過程を公正なものにすること
- ③専門的知識を取り入れること
- ④各種の利害を調整すること

政策決定に至る一連の政策形成過程に対して参考意見を作成し、それを答申することを中心に、設置者である行政機関が「**期待するある一定の機能**」を確保すること（細野, 2003）

- 単純に専門家あるいは有識者から構成される集団が科学的知見をもとに意見の表明や助言を行うという形態ではなく、**合議制**であることが特徴
- 審議会の役割は、議会、利益団体、一般国民に対する「**ある種の権威による説得**」にも転化しうる。
- 「ある種の権威による説得」としての**審議会型政策形成は、①～④を形式的に、かつ簡便な方法によって担保する「使い勝手がよい」手段**

（参考）佐藤竺「審議会の役割」『地域開発』160号, 1978

（参考）金子正史「審議会行政論」雄川一郎他編『現代行政法大系 第7巻』有斐閣, 1985, p.118.

（参考）細野助博「審議会型政策形成と情報公開の意義-『決定の質』の政策分析」公共政策研究, 3, 55～67, 2003.

- ・ **諮問機関**には、国家行政組織法第8条または内閣府設置法の規定に基づき法律又は政令により設置される「**審議会等**」と、法令に基づかず閣議決定や大臣等の決裁のみで開催される「**私的諮問機関**」（懇談会等）の2種類がある。
- ・ 前者の「**審議会等**」は法的な裏付けが必要なため設置のためのコストが高い。
- ・ 一方で後者の「**私的諮問機関**」は**設置のためのコストが低く、機動的な対応が可能**。
- ・ 私的諮問機関は、法令に基づかない機関でありながら、事務局運営は各省庁が行う。また予算は公費から支出されており、**実施的に審議会等と同様の運用がなされうる**。
- ・ 審議会等の数の抑制が求められるなかで、「私的諮問機関」が積極的に活用されてきた。
- ・ なお、政府は私的諮問機関について「**出席者の意見の表明又は意見の交換の場に過ぎない**」という見解を示している。

専門家組織の法的位置づけ

令和3年3月まで

出席者の意見の表明又は意見の交換の場に過ぎない私的諮問機関
(懇談会等)

令和3年4月以降

法律に基づいて設置された審議会等に、「特別の事項を調査審議させる」ための組織として政令に基づいて設置された審議会等

国家行政組織法第8条

第3条の国の行政機関には、法律の定める所掌事務の範囲内で、法律又は政令の定めるところにより、重要事項に関する調査審議、不服審査その他学識経験を有する者等の合議により処理することが適当な事務をつかさどらせるための合議制の機関を置くことができる。

(参考) 西川明子「審議会等・私的諮問機関の現状と論点」『レファレンス』国立国会図書館調査及び立法考査局 編 57 (5), 59-73, 2007-05

(参考) 寺洋平「国家行政組織における「審議会等」および「懇談会等」について (1)」茨城大学人文学部紀要. 社会科学論集 50 1-15, 2010-09

事務局

庶務（閣議決定）

有識者会議の庶務は、厚生労働省等関係行政機関の協力を得て、**内閣官房**において処理する。ただし、医療・公衆衛生に関する分科会に係るものについては、関係の協力を得て、内閣府、厚生労働省にそれぞれ関係する。

意思決定案の作成

庶務（会議決定）**形式的な科学的助言**
意見を述べる

会議運営・アジェンダ設定・論点整理・資料作成・台本作成・委員間調整・委員候補選定等
審議会等の運営

実質的な科学的助言
有識者による意見、情報提供、分析結果の提示

新型インフル特措法

内閣官房

新型コロナウイルス等感染症対策推進室

内閣総理大臣

本部長

内閣

新型コロナウイルス感染症対策本部

政府としての対策を総合的かつ強力に推進するため

新型インフルエンザ等対策閣僚会議

設置根拠：
閣議決定（令和2年1月30日）、
一部改正（令和2年3月17日）、
一部改正（令和2年3月26日）

設置根拠：
閣議口頭了解（平成23年9月20日）、
一部改正（平成24年8月3日）、
一部改正（令和3年2月9日）

新型インフルエンザ等（新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成24年法律第31号）第2条第1号に規定する新型インフルエンザ等をいう。）の発生に備え、関係省庁の緊密な連携を確保し、政府一体となって対応するため

意見を述べる
形式的な科学的助言
指名

新型インフルエンザ等
対策有識者会議

設置根拠：
新型インフルエンザ等対策閣僚会議決定（平成24年8月3日）、一部改正（令和2年3月26日）、
一部改正（令和2年7月3日）

次に掲げる意見を、内閣総理大臣に対し述べることとする。
① 新型インフルエンザ等対策特別措置法第6条第5項の規定に基づく意見。
② ①に掲げるもののほか、新型インフルエンザ等対策の円滑な推進を図るために必要な意見。

指名

指名

基本的対処方針等
諮問委員会

設置根拠：
新型インフルエンザ等対策閣僚会議決定（平成24年8月3日）令和2年3月26日一部改正、令和2年7月3日一部改正

諮問委員会は、次に掲げる意見を、内閣総理大臣又は法第16条第1項の新型インフルエンザ等対策本部長に対し述べることとする。
① 法第18条第4項に基づく意見。② ①に掲げるもののほか、新型インフルエンザ等の発生時の対策に関する必要な意見。

分科会
新型コロナウイルス
感染症対策分科会

設置根拠：
新型インフルエンザ等対策閣僚会議決定（平成24年8月3日）令和2年3月26日一部改正、令和2年7月3日一部改正

有識者会議は、次の表の上欄に掲げる分科会を開催し、それぞれ次に掲げる事項について検討する。
新型コロナウイルス感染症対策に関する事項（ワクチン接種に係る事項を含む。）。

政治的任命職

専門家

政治的任命職は専門家からの助言を直接受け取るのではなく、官僚機構による咀嚼と調整を踏まえて用意された案をもとに意思決定している。実質的な科学的助言の対象は政治ではなく官僚機構？

①行政の「隠れ蓑」論 審議会に対する批判的評価

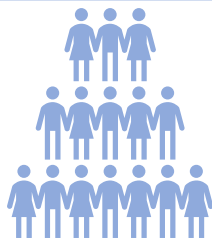
行政あるいは「官」が、「本来、中立的、客観的、専門的に課題について審議検討する任務をもった審議会等を『隠れ蓑』として姿を隠し、民意を反映しているというフィクションの下に、その権力を行使し、実質的に『政（政治家）』を凌駕している」（森田,2014）

- 審議会の役割として「ある種の権威による説得」（細野, 2003）の側面に着目すると、審議会の機能を「**行政の隠れ蓑**」として評価することができる
- 一見すると、専門家や有識者らが委員として参画することで、**中立性や客観性のもとに検討されている**ように思われる一方で、現実には委員らは事務局が用意したシナリオのもとに、役割を演じることになる。
- 実質的には「台本」を**追認する主体としての専門家像**
- 実質的な意思決定は官僚が行うとする**官僚優位の評価**

事務局機能

- | | | |
|-------------------|--------------------------|--------------|
| • 会議運営 | • 座長との連携 | • 法令解釈 |
| • スケジュールリング | • 委員間調整 | • 予算要求・管理・執行 |
| • アジェンダ設定 | • 各省間調整 | • 国会対応 |
| • 論点整理（意見集約） | • ステークホルダー調整 | |
| • 報告書等案文作成 | • 本省との調整（出向者） | |
| • 情報収集 | • 官邸等の決定権者の意向確認、指示の調達、調整 | |
| • 資料作成 | | |
| • 台本作成 | | |
| • 委員候補の選定等 | | |

- ◆ 専門家は、政治家と異なり選挙で国民から選ばれるわけでも、行政官のように資格任用制によって選ばれるわけではない。**政治的任命職による任命あるいは指名を要する。**
- ◆ 一般に、府省がそれぞれの政策領域ごとに有している人的ネットワーク、待機リストをもとに、行政官が委員の候補となる専門家・有識者を選定する（誰かを選ぶ＝誰かを選ばない）。
- ◆ 意思決定権者に対する上申と意向を踏まえた入れ替えや追加を行う。



候補者の選定と委嘱

候補者のリスト

- 候補者の**基準**（**評価・実績・経験・政治的態度**等）
- 誰が候補者を推薦するのか
- 誰が候補として絞り込み・決定するのか
- 絞り込みと決定の基準と手続き
- 依頼・委嘱・任用の形式
- 契約に定められた**役割・責務・権限・裁量**とその明確性
- 非公務員としての地位

新型コロナウイルス感染症対策有識者会議 新型コロナウイルス感染症対策分科会 構成員・臨時構成員名簿

石川 晴巳	ヘルスケアコミュニケーションプランナー
石田 昭浩	日本労働組合総連合会副事務局長
今村 嘉史	東京都立駒込病院感染症センター長、感染症科部長
大竹 文雄	大阪大学大学院経済学研究科教授
岡部 信彦	川崎市健康安全研究所長
押谷 仁	東北大学大学院医学系研究科微生物学分野教授
◎ 尾身 茂	独立行政法人地域医療機能推進機構理事長
星野 敏	公益社団法人日本医師会常任理事
幸本 智彦	東京商工会議所議員
小林慶一郎	公益社団法人東京財団政策研究所研究主幹
館田 一博	東京大学微生物・感染症学講座教授
中山ひとみ	霞が関総合法律事務所弁護士
平井 伸治	鳥取県知事
南 砂	読売新聞東京本社常務取締役、読売研究本部長
武藤 晋隆	東京大学理学部公共政策研究分野教授
○ 船田 隆平	国立感染症研究所所長

【臨時構成員】

磯部 哲	慶應義塾大学法科大学院教授
太田 圭洋	一般社団法人日本医療法人協会副会長
河本 宏子	ANA 総合研究所会長
清古 愛弓	全国保健所長会副会長

◎：分科会長 ○：分科会長代理

（五十音順・敬称略）

令和3年1月6日現在

候補者になるためには、そもそも既存の政策に対する関与の**実績**を有し、かつ一定の**評価**を獲得していることが必要（でなければそもそもリストアップされない）

②政治家の「隠れ蓑」論

- 「官僚主導から政治主導・官邸主導へ」という流れのなかで、決定権者である大臣などの政治的任命職自身が審議会に出席するケースが増加。
 - **政治家が専門家の所論を自己の主張として取り込みを図ろうとする**
 - 「御前会議」型審議会：アジェンダ設定、論点整理、結論の方向性のいずれにおいても、委員は決定権者の顔色を窺った行動をとるようになる（森田,2014）
-
- 党派的な利益代表である政治家によるリーダーシップが発揮されやすくなる一方で、中立性や客観性による社会の全体的利益の追求のバランスが失われうる
 - エビデンスに基づく議論ではなく、**政治的判断を正統化するプロセス（「お墨付き」）としての専門家/有識者による検討**
 - 結論ありきの検討になりがちであり、中立性や客観性に乏しくなる
 - 一方で、不確実性が高い状況での政治的判断のリスクを考慮し、専門家の見解への依存をする傾向も

「隠れ蓑」に対する反発

- 専門家の提示した科学的知見に基づく意見・見解が政府によって受容されない場合
- 提示された科学的助言が意図的に歪曲されて受容される場合
- 事務局が用意したシナリオ、調整結果に対して専門家が同意や了解をしない場合
- 価値判断を含む政治的判断が求められる場面において、必ずしも科学的知見ではない専門家の「意見」が求められる場合 等

会議の政治学

- 審議会の運営には、「**会議の政治学**」（メンバーおよび事務局による政治的駆け引きや調整）が存在する（森田, 2006）。
- 会議の席上での議論はもちろん、実質的な調整・合意形成は会議外（場外）にて行われることが多い。その調整はもっぱら事務局が担う。

座長：委員の顔をたてながら、**全員一致**の答申をどうやってまとめるか

委員：自己の主張をどのように答申に書き込ませるか。いかにして多数意見に抵抗するか。

事務局：混乱なく無難な結論に至るために、どのように**委員の人選、資料作成、日程調整、そして委員の「振付」**を行うか。

審議会を通じた科学的助言の制約

- 審議会の運営は、**事務局に大きく依存**する。
- 審議会等の多くは、フルタイムの科学技術顧問等ではなく、**パートタイムの有識者（大学教員等）から構成**される。
- 通常は調査スタッフなどの専門的な調査機能も持っておらず、座長に秘書や補佐を担う職員が充てられることもない。
- 事務局も独立した事務局機能ではなく、所掌事務のある既存の組織が他の用務と並行して担当している。
- **内閣官房の官邸官僚らと政治家の距離の近接性、政治家による統制力**

行政の「隠れ蓑」・政治の「隠れ蓑」を回避し、審議会が独立性・中立性を担保し続けることは、決して容易ではない。

- 基本的には平時と同様に、**審議会型政策形成システム**のなかで推進された（開催頻度等は全く異なる）。
- 行政から独立性をもった専門家集団による科学的助言ではなく、**行政組織内における審議会もしくは懇談会型**の科学的助言体制をとった。
- そのため、科学的助言組織は**審議会型政策形成の特徴**をそのまま帯びていたといえる。
- COVID-19対策においても、審議会型政策形成にみられる**行政の「隠れ蓑」、政治の「隠れ蓑」**としての側面が窺われた。そのため、専門家組織が必ずしも中立性・公正性を担保できていなかった可能性も示唆される。
- 前者はメンバーの選定はもとより、**アジェンダ設定や資料作成、意見のとりまとめ等、事務局に会議体の運営を依存する**なかで**capturedされている可能性**が考えうる。
- 後者は、官邸主導による政治的リーダーシップが強力に発揮されるようなアジェンダにおいて特に機能したと思われる。また、**前者との合わせ技**で実質的には官邸官僚による誘導が行われた可能性が考えうる。

- 専門家組織による科学的助言は、組織図的な関係性とは異なり、政治家に対して助言が行われるというよりも、実際の政策形成の下書きを行い、また意思決定権者である政治家に対して決定を求める官僚組織に向けて行われている（**実質的な科学的助言**）。
- その点において、組織図上の関係性において専門家組織に求められた「**意見を述べる**」行為は一定程度形式化しているといえる（**形式的な科学的助言**）
- 科学的助言組織は**当初はインフォーマルな組織（インフォーマルな出席者の意見の表明又は意見の交換の場）**として発足し、徐々に**組織再編と法改正を経て、法的な位置づけが明確にされていった。**
- 一方で、インフォーマルであるからこそ機動的に組織化と科学的知見の動員が可能であったという側面も指摘される。
- フォーマル化する過程でメンバーの拡充が行われたが、専門家の多様性が確保される一方で、結果として審議会型政策形成において求められる「**全会一致**」が**難しくなった**可能性が考えられる。

Question

結局、誰が実質的なdecision makerなのか

行政の隠れ蓑論	→	官僚機構
政治の隠れ蓑論	→	政治的任命職
科学的助言組織の優位	→	専門家

- ◆ 個々の意思決定において、3つのアクターがすべて関与しており、**責任が分散する構造**にある（「無責任の体系」、丸山眞男）。
- ◆ そのため、**実質的な政策形成を行ったのが誰なのかがわからない**という責任の所在の曖昧さが審議会型政策形成におけるガバナンス構造の大きな問題といえる
- ◆ 会議体の記録が公開されないため、誰がどのような意見やエビデンスを提示したのか、またそれがいかなる理由と手続きで採用された（あるいは採用されなかったのか）のか、会議体としての検討と判断の過程が全く明らかでない。そのため、事後的な検証も困難。

非制度的な科学的助言 (Informal Science Advice)

The slide features several decorative geometric elements. A horizontal line with a rainbow gradient spans the width of the page, passing behind the title. Above the title, there is a cyan triangle at the top center and a small brown triangle at the top right. Below the title, there are several cyan triangles of various sizes and orientations, some with dots at their vertices. On the right side, there is a complex network of lines in green, yellow, and red, with dots at the vertices, resembling a graph or a molecular structure.

COVID-19対策においては、審議会等の**制度化された科学的助言とは異なる形での専門家の関与**が観察された。

流行当初に設置されていた専門家会議は、内閣官房に置かれた感染症対策本部決定を根拠に設置されており、**法律上の設置根拠が定められたフォーマルな組織ではなかった。**

また「コロナ専門家有志の会」のメンバーに代表されるように、様々な専門家集団が政府からの委員等の委嘱の有無に関わらず、様々な立場から助言等を行う様子がみられた。

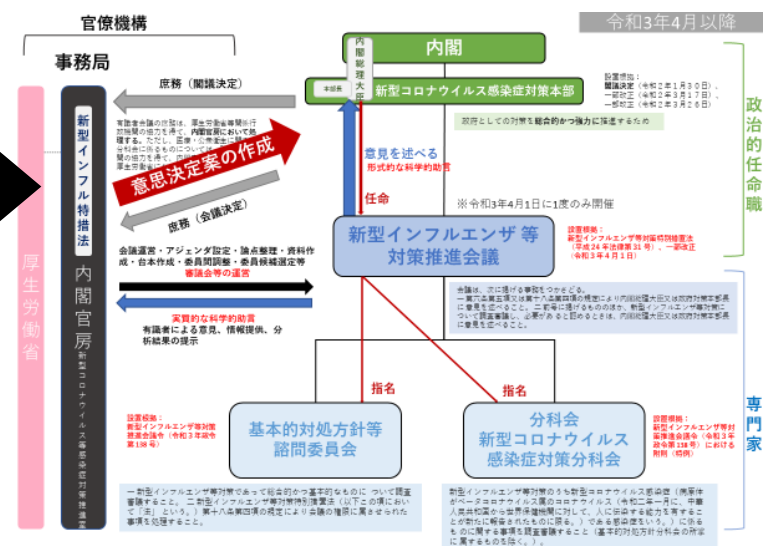
これらの専門家は非公式な立場でありながら、実際にはデータの収集から分析、講じられるべき政策手段の検討、妥当性の評価、そして決定に至るまでの政策形成過程のあらゆるプロセスに深く関与したばかりか、政府による感染症対策に係る政策の推進に関するアカウンタビリティさえ担っていたといつてよい。

こうした態様においては、**懇談会等**としての外形性が担保されている。審議会等と同様に、専門家らが参画する審議会等は政策担当者が客観的立場を装いつつ自ら主導した原案を追認するための場となっているという評価（「隠れ蓑」論）は適用可能と考えられる。

非制度的な科学的助言 (Informal Science Advice)

- 一方で、COVID-19禍においては、これらのモデルとは異なるプロセス、すなわち専門家らは**追認行う主体としての政策過程への関与ではなく**、むしろ専門家組織の構成員が自ら政策の原案をデザインするだけでなく、**非公式な関係性における積極的な情報提供を通じて政策当局への働きかけを行っていた様相も窺われた。**
- 専門家による科学的助言には、「隠れ蓑」論に代表される従来の研究が前提としてきた追認者としての専門家像において見落とされている視点として、**専門家が自ら能動的に政策形成に関与する形態が存在すること**、とりわけ審議会などの制度化された公式の場ではなく、**専門家が行政との非公式の関係性のなかで一定の科学的知見の提供や協調的にアジェンダの設定・変更をはろうとする類型（「非制度的な科学的助言」）**が存在している。

- フォーマルな立場（たとえば審議会の委員等の立場）にない専門家/有識者が、自らの研究成果をはじめとする科学的知見や意見・見解が政策形成に反映されるよう、既存の政策当局への働きかけを行う場合。
- 一方で、直接的な働きかけは行わず、政策当局との距離感を一定程度保ちつつ、科学的知見の発信・情報提供のみに注力する主体も存在する。



- 専門家が**非公式に能動的な情報提供**を行ったり、原案作成の段階から参画することで、現在の政策の**フレーミングそのものが再設定**されたり、あるいは**協調的にアジェンダが設定される場合**がある。
- 専門家のなかには、自らの研究成果やその他の科学的知見が政策担当者によって受容されるよう、**様々な具体的手段を系統立てつつ、政策当局との間で戦略的に交渉を進める**ことで、実際に政策への実装に至ったケースが存在している。
- また、直接的な政策当局との交渉が困難な場合（あるいは担当者による受容が見込めない場合）に、**メディア等への働きかけやSNS等を通じた直接的な発信**を通じて、社会の側の理解や同意を調達することにより、政策形成に間接的に影響を与えようとする行動も観察される。
- こうした態様においては、以下の2つのアプローチが存在する。
 - ① 科学的知見の情報提供を試みたうえで、結果として政策担当者の目に留まり、その有用性が理解され情報として受容されたというケース。
 - ② 科学的知見を政策に反映することそのものを目標として明確に位置付けたうえで、**非公式な関係性のなかで、その実現に向けて様々な具体的手段を系統立てて用意しつつ、戦略的に対応を選択**してきたケース。
- ②の場合、最初は公式の関係性が存在しないことから、**インフォーマルな関係性からのコンタクトを行い、関係性を構築するところからスタート**する。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ボランティアに行うことが不可欠

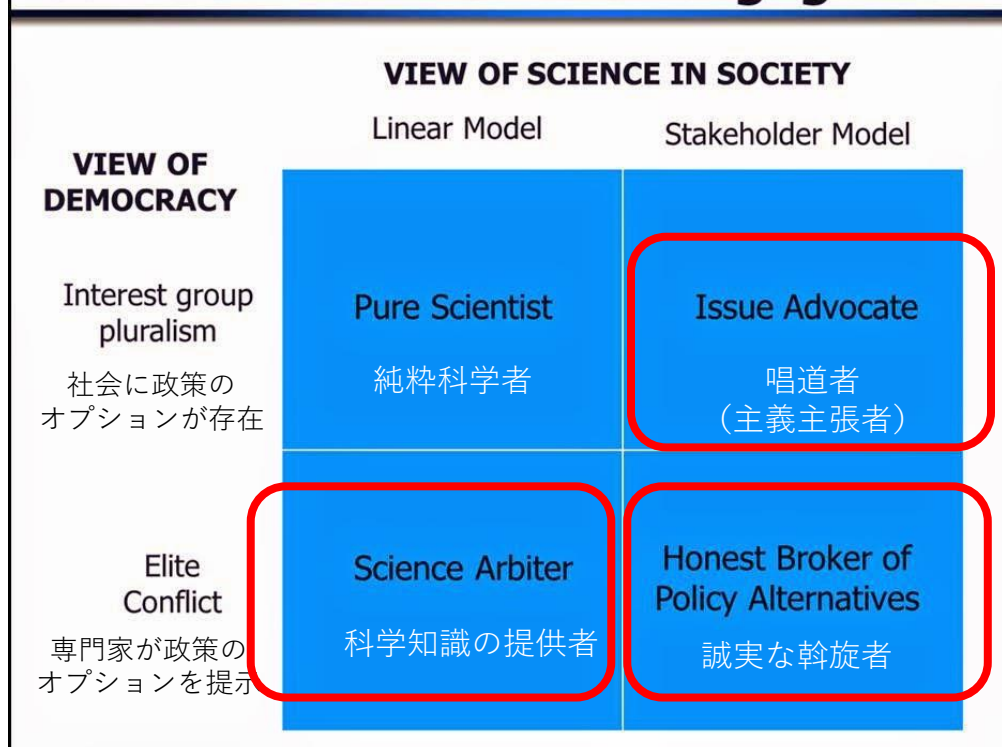
政策への科学的知見の反映に向けた戦略的対応

- ① 政策担当者による科学的知見の受容プロセスの理解
- 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」
- ⑦ ある種の「寝技」

(出所) 黒河昭雄「政策実装型研究開発に求められる要件についての研究」 年次学術大会講演要旨集, 研究・イノベーション学会, 36, 180-185, 2021年10月, available at https://dspace.jaist.ac.jp/dspace/bitstream/10119/17890/1/kouen36_35.pdf

非制度的な科学助言の態様

Four idealized modes of engagement



「誠実なあっせん者」と
「唱道者」との線引きをどう考えるか？ (藤垣, 2021)

出所: Roger Pielke Jr.'s Blog <http://rogerpielkejr.blogspot.com/2015/01/five-modes-of-science-engagement.html>

「純粋科学者」 科学的研究のみに専念することを自らの職務とし、積極的な助言もあまり行わない。
「唱道者」 は自らが最も守るべきと考える集団の利益を代弁し、その主張を唱道する。
「科学的知識の提供者」 判断の材料をていねいに提供し、自ら判断は行わない。
「誠実な斡旋者」 判断のための選択肢を提供し、各選択肢をとったときのメリットおよびデメリットを明確に示す。

● 非公式な関係性における情報提供

- 研究成果を公表前の段階から政策担当者に提供するなどの例
- 審議会等への委員としての参画や人事交流のような制度的関与のみならず、**インフォーマルな関係性**（委嘱や委託研究契約のような公式の関係性が必ずしも明確に存在しない関係性）のなかで多くの情報提供や助言、提言を行われている。
- 時には、政策担当者の意向をもとに、ボランティア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、彼ら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通じて、政策担当者の信頼感を獲得する必要がある。

● なぜ非制度的な関係性における情報提供がなされるのか

- 政策への科学的知見の反映が重大な活動目的の一つに位置づけられる。
- インフォーマルな関係性から出発することなしには、政策当局あるいは政策担当者との良好で良質な関係性（研究者が提示する分析結果やシミュレーション、数理モデル等による推計や予測値が、政策過程において政策担当者によって参照される環境が構築されること）の実現が困難であるという判断
- 非公式な関係性のなかでの情報提供や科学的助言の実績が**その後の公式の関係性への発展を期待させる（リスティングのための実績）**

● 不明瞭な情報提供源

- 政策当局が作成する政策文書等において、インフォーマルに提供された科学的知見が活用されたとしても、**情報提供元が明らかにされない場合**が存在する
- 研究者にとっては、研究成果の発表やその利用という観点から決して好ましいとは言えない条件

問題点

何が問題なのか

● 科学的助言における研究者の不明瞭な責任と役割

- インフォーマルな関係性のなかでの政策担当者への情報提供や科学的助言は、**専門家・有識者による役割と責任の範囲を不明瞭**なものとする。
- 責任と権限とが法令上の定めや委嘱等の契約関係で定められない

● 政策過程における不透明な情報の活用

- 専門家がいかなる情報をどのような形で政策担当者に提供したのかわからない
- 政策担当者がどのような情報やエビデンスをいかなるプロセスと基準で選択したのか（いかなるエビデンスを採用し、何を採用しなかったのか）**という政策決定に関する**判断と責任の所在**について曖昧になる。
- エビデンス参照の記録が残らない**状況を誘発し得るという点で、科学的根拠に基づく政策形成という観点からも大きな課題となる。

● 新型コロナウイルス感染症の流行制御における「非制度的な科学的助言」

- 実際に新型コロナウイルス感染症をめぐる政府の対応においても観察された。
- 法的な設置根拠が存在しない（あるいは薄弱な）専門家組織および本部の基本的な方針の策定と決定に重大な影響を与えるという構図
- 審議会等の委員ではない専門家による情報提供と政策プロセスにおける受容
- 政策と科学、政策担当者と専門家、政治と科学の境界線が曖昧なままに、公式な科学的助言だけでなく、非公式な科学的助言までもが政策過程に影響を与えた。



Thank You !

Contact me:

Akio Kurokawa

Center for Innovation Policy, KUHS

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