

Title	地域イノベーション政策の形成プロセスに関する一考察
Author(s)	平田, 実
Citation	年次学術大会講演要旨集, 28: 654-657
Issue Date	2013-11-02
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/11799
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

地域イノベーション政策の形成プロセスに関する一考察

○平田実(九州大)

I はじめに

日本の地域科学技術イノベーション政策(以下「地域 STI 政策」)については、その評価とともに様々な課題が指摘される¹中で、第4期科学技術基本計画には「地域イノベーション・システムの構築」が掲げられた。しかし政策プログラムの衣替え等により従来の政策が一定程度は維持・継続される一方で、地域イノベーション・システム構築とその推進に向けたモメンタムは踊り場を迎えているようにも思われる。

このような中で、昨今、我が国 STI 政策についてはエビデンスベースな政策立案に向けた「政策のための科学」が注目されており、地域 STI のフィールドにおいてもかかる論議を踏まえた新たな試みが待たれている。

「政策のための科学」への関心が高まる一方で、科学的な政策形成をいかにして担保し得るかは議論の余地が残されている²。たとえば政策オプションの形成に向けて研究者らが客観的な証拠をいくら積み上げててもそれが自動的に採択されるとは限らない。現実の政策プロセスは様々な要因が介在しあうため、むしろ必ずしも根拠があるとは言えない主張が採択されることも多い。客観的証拠だけに依拠した価値中立的な政策決定が困難となるなかで、プロセスの妥当性が加わった論議が必要である。

こうした議論の中で、政策に関する知識の活用の上れ方は問われる必要があるだろう。その際に地域 STI の領域において留意すべきは、実務者の認識的な側面、並びに政策決定と実施を統合的に捉える視点である。地域 STI 政策の形成プロセスでは研究者と実務者間における建設的な対話の機会が乏しいこ

とが想定される。このため政策形成に果たす行政の役割に照らし実務者の認識に目を向ける必要がある。また地域 STI の領域では政策決定がより直接的に実施プロセスに対して反映されやすい。このため政策プロセスは、決定から実施を一連の行為(宮川,2005)として捉えた議論が必要である。

本稿の目的は、地域 STI 政策プロセスにおける研究者の貢献のあり方について分析することである。分析に当たっては、地域 STI 政策として展開された政策プログラムを取り上げ、そのプロセスを次の点から考察する。①政策導入の経路、②研究者の知識と政策関与。これにより地域 STI 政策に固有の論点を明らかにし、新たな課題を提起する。

II. 先行研究

昨今の地域 STI 研究では、イノベーションと広域性ないしはネットワークとの関係に着目し、政策客体のダイナミクスを反映した実証研究が見られる(永田・平田,2013)。こうした研究が実務者に示唆することは、政策対象となる地域境界の広がりやシステムとしての点から理解することを通じた政策思考の構築である³。

一方で、政策形成プロセスにおける実務者の政策思考そのものを対象にした議論は十分に行われていない。1つには、政策担当者の意図や導入・実施プロセスを詳細に把握することが困難であることもそれを妨げる要因であろう。しかし今日広域性や事業化フェーズを含め地域 STI 政策の効果的な形成をはかる上で、政策知識の源泉が具体的にどのようなもので、いかなる知識を、どの程度、またいかなるブ

¹ 例えば総合科学技術会議(2008)。

² 永田(2011)を参照。

³ イノベーションを担うアクターの地域的な境界は、アクターの作動によって自己言及的に生成されるべきものと捉えられる。自己言及的境界を生成するシステムとして政策対象となる地域イノベーション・システムを把握することによって、地域科学技術政策は行政単位に拘束されないダイナミックな視点を獲得することが可能である(永田・平田,2013)。

ロセスにおいて、効果的に利用し得るか、という点は実践的な課題である。

政策形成における知識を考える際、その知識には当然、研究者による研究成果や知見が含まれるだろう。もっとも政策プロセスにおける研究成果の活用が不十分ではないかという認識はすでにある。政府計画策定に関連した知識の利活用の実態に関する研究（吉澤・田原 2008）はかかる問題意識を踏まえて行われている。特に政策に利用される知識の源を内部/外部、公式/非公式に整理した上で学術研究成果について政策利用の低さを指摘している。

様々な知識や情報と政策形成の関係は、方法論的な視点からも論じられている。例えば、国家間の政策採択行動に着目した「政策移転」研究（Dolowitz&Marsh,1996）では、実務者がいかなる政策知識を取り入れようとしているかという点から諸概念を提出している。「政策波及」の領域では、日本の環境条例の制定プロセスにおける自治体間の「政策参照」に着目した実証分析（伊藤,2003）が行われている。また事例等の検討を通じた海外事例活用の方法論に関する研究（松浦,2010）が行われている。

伝統的なイノベーション研究では、知識フローに関連して「技術機会」の概念がある。技術機会とは、企業のイノベーション・プロセスにおいて重要なきっかけとなる知識の源泉として、研究者による成果や外部企業から得られた情報を含み、後藤・永田（1997）をはじめとした実証分析が行われている。

これらの研究は一定のアイデア構築を行うために必要な知識の活用・フローの活用という点で共通しており、分析にあたって有効な視点を提供している。ただ、研究者の知識が政策に対してどのように貢献しているかという点については、十分な議論が行われているわけではない。そこで本稿では、次のような分析フレームを提起する。

政策導入経路	・既存の取り組み ・政策参照 ・重要な情報源
研究者の知識・関与	・導入プロセス ・研究成果 ・展開プロセス

Ⅲ. 事例分析

1. 分析対象

本研究の課題は、政策対象であるイノベーション・システムのダイナミクスと実務家の政策思考に関連し、実際のプロジェクト形成における研究者の役立ち方という点に向けられている。このため、その考察には、広域的なネットワーク形成によるイノベーション創出と関連した政策プロセスを対象にすることが望まれる。地域 STI 政策におけるその代表的な事例は、「産業クラスター計画」である。

分析は産業クラスター計画として立案され、各地域において展開された個々のプロジェクトを対象とした質問票調査に基づいている⁴。産業クラスター計画として開始された 23 プロジェクトである⁵。回答は 22 プロジェクトから得られた。

2. 分析

（1）分析の前提：政策導入の全体像

産業クラスター計画がテクノポリス等の経済産業省による過去の地域政策を乗り越える新たな政策枠組みとして登場したものであることは広く知られている。その検討過程については、2001 年立案時点における事務方の政策責任者であった今井（2005）の記述に詳しい。

その指摘で注目すべきことは、経済産業本省と地域経済産業局等⁶の連携のもと、本省レベルで一定の政策検討枠組み提示し、それをもとに個々のプロジェクトの立案は地域経済産業局等に委ねられた点である⁷。

そのプロセスの特徴は要約すれば、およそ次のように整理される。

- ・ポーターのクラスター理論は、政策立案プロセスにおいて、考慮されたわけではない。
- ・政策の骨格は、本省（中央）において一方的に立案されたわけではなく、過去、地域において成功した取り組み等を踏まえながら地域経済産業局

⁴ 質問票は各地方経済産業局産業クラスター計画担当部署に送付され、2001 年当時同計画を直接または間接に担当した行政官が記載。また当時立案プロセスに携わった本省担当部署の行政官 2 名、地域経済産業局行政官 3 名に対して別途ヒアリングを行っている。

⁵ 「全国 19 プロジェクト」として政策展開。ただし関東経済産業局の「地域産業活性化プロジェクト」は 5 つのプロジェクトを束ね 1 プロジェクトを形成。このため本稿では、実質的なプロジェクト数である 23 を対象にしている。

⁶ 8 経済産業局、1 支局（北陸支局）、1 経済産業部（内閣府沖縄総合事務）。

⁷ 2001 年 1 月に省庁再編。2 月までに地域プロジェクトとして立案され、4 月より政策開始。

との間で議論・検討の上決定し実施に移した。

- ・「TAMA」プロジェクトという特定のロールモデルが存在する。

(2) プロジェクトベースの分析

分析は、地域経済産業局レベルで検討された 22 プロジェクトをその対象としている。

各プロジェクトは、それぞれ地域的な優位性が発揮可能と思われる産業・企業を発展させるよう検討・立案が行われた。それゆえプロジェクト毎にフォーカスする産業分野や地域的なゾーニング等、多様な特性が反映されている。分析は 22 プロジェクトを次の 4 タイプに分類し行う。

- ・「バイオ・IT 情報」(8 プロジェクト)
- ・「環境・エネルギー」(4 プロジェクト)
- ・「ものづくり」(5 プロジェクト)
- ・「特定地域」(5 プロジェクト)

これら 4 タイプのプロジェクトを分析フレームに照らして整理した (表参照)。

①政策導入の経路

i) 既存の取り組み

多くのプロジェクトでは、立案以前に基礎をなしプロトタイプとなった取り組みが存在している (既存の協議会組織を母体とした取り組みをオプションとして採択したケースが複数)。

ii) 政策参照

特定産業のクラスター形成を意図したプロジェクトでは、同一産業領域で先行する他経済産業局の取り組みを参照する傾向がある。「ものづくり」タイプではその多くが「TAMA」を参照している。参照内容は、「活動内容、運営方法、参加企業の構成」等、実務的・方法論的な視点によるものである。また、自治体等の取り組みを包含しつつ展開しようとする試み(政策連携)が一部に見られた。

iii) 重要な情報源

いずれのプロジェクトについてもその立案時には、ヒアリング等を通じて組織内部に蓄積された企業・研究者等に関するデータベースを活用している。

②研究者の知識・関与

i) 導入プロセス

大半のプロジェクトで研究者が立案・実施に関与している。特定産業分野に焦点を当てた取り組みでは、そのプロジェクトが対象としている技術や研究領域に直接関与する近接地域の大学研究者が関わっている。その理由として次の点が考えられる。

- ・技術イノベーションの創出に対する専門知識に基づく寄与
- ・産学連携の推進 (地域活性化や発展等、社会的な貢献)
- ・地域固有の文脈に対する理解と考慮

表 プロジェクト・タイプ毎の整理

		バイオ・IT 情報 (8PJ)	環境・エネルギー (4PJ)	ものづくり (5PJ)	特定地域 (5PJ)
政策導入経路	既存の取り組み	・研究会、懇談会、 フォーラム	・ネットワーク、協議会組織	・ビジョン、調査	・協議会組織、プロジェクト、ネットワーク
	政策参照	・他局PJ ・過去実施調査	・他局PJ ・過去実施調査	・他局PJ(TAMA) ・過去実施調査	・自局PJ(TAMA他) ・過去実施調査
	政策連携	○	×	△	○
	重要な情報源	・企業等ヒアDB ・新聞記事	・企業等ヒアDB ・経済団体	・企業等ヒアDB ・新聞記事	・企業等ヒアDB ・外部組織による企業情報DB
研究者の知識・関与	導入プロセス	・PJ推進キーパーソン	・取り組み提唱者等	・政策適用/実践導入に係る知識の紹介者	・地域主力大学の工学部長等
	専門	農、情報、工	工	経済、社会、経営、知識	工
	研究成果	△	×	△	×
	展開プロセス	中	中	弱	強

一方で、「ものづくり」タイプに属するプロジェクトでは、社会学系の研究者の関わりが中心である。このカテゴリーのプロジェクトでは、ほぼ白紙状態からクラスター計画導入が行われたこともあり、方法論や概念整理にウェイトが置かれたことを反映しているものと推察される。

ii)研究成果の参照

研究者の多くは、「ネットワーク形成によるイノベーション創出」というプロジェクトが直面する実践的な課題と関連づけた関与が期待された一方で、研究成果というアウトプットそのものは政策プロセスに直接的な影響や具体的な方向性を与えたわけではないようである。ポーターのクラスター概念についても今井（2005）による指摘が裏付けるように積極的な考慮が行われた様子がない。逆に現場重視型アプローチによる政策形成が行われたと目される「特定地域」タイプでは、ポーター理論とは一線を画し立案されたことが明確に反映されている⁸。

iii)展開プロセス

政策導入に前後して研究者側からの行政に対する働きかけについては、大学シーズの発表や産学間のマッチングないしは交流会への支援に関するものが多い。またプロジェクトが実施に移された後、研究者から行政に対して、プロジェクト参加企業に対するアンケート調査の協力や関連するデータの提供などが要請されている。研究者による政策研究としての関心は、実施過程において高まったことを示唆している。

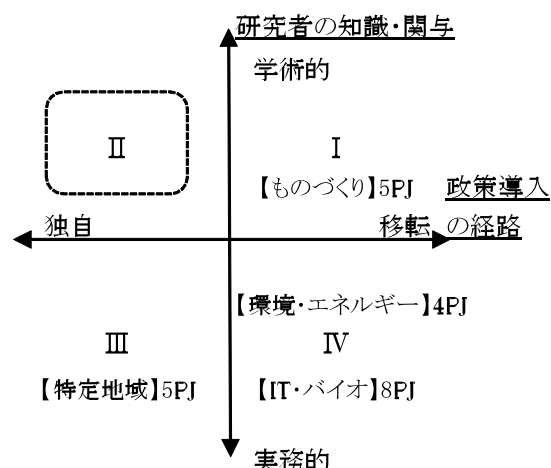
3. 考察

ここでは、各タイプのプロジェクトを「政策導入の経路」、「研究者の知識・関与」という2軸に対して、それぞれ「学術的・実務的」、「移転・独自」というベクトルによる4象限を設定し考察する(図参照)。

第I象限については、「ものづくり」に関するプロジェクトが該当する。プロジェクトの実務性と独自性が際立つ「特定地域」に関するプロジェクトについては、III象限に位置する。実務的で参照性を有する取り組みの象限には同一の産業特性のあるプロジェクトが位置づけられる。研究者の関与がアカデミックかつ政策導入に対して独自性のある取り組みに当てはまる第2象限にはいずれのプロジェクトも該当しなかった。

⁸ ただし、ポーターの概念に大きな影響を受けたものでないがそれが意識されていたことは、他の実務者による回答ぶりから示唆される。

図 4 象限による考察



IV まとめ

地域 STI 政策の形成プロセスに関して、代表的なプログラムを取り上げ、研究者の貢献の仕方について考察した。

この結果、研究者の知識は、プロジェクトの運営、産学官連携を通じた事業化創出や普及等において活用されており、政策プロセスやプロジェクトの特性に応じて多様であることが明らかになった。また政策研究による成果の採り入れが行われる余地が残されていることを示唆するものであった。

本研究は、日本の地域 STI 政策形成に関する見方としては限定的な試みであるが、地域 STI 政策の領域において「政策のための科学」の可能性を追求するものである。今後、地域における実務者レベルの関心が喚起されるとともに、研究と政策の間で良好な知識交流が図られることを期待する。

【参考文献】

- Dolowitz, D and Marsh, D (1996) Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature, *Political Studies*, 44
- 後藤晃、永田晃也(1997)「イノベーションの専有可能性と技術機会：サーベイデータによる日米比較研究」科学技術政策研究所 NISTEP REPORT NO.48
- 伊藤修一郎(2002)『自治体政策過程の動態：政策イノベーションと波及』慶応義塾大学出版会
- 今井康夫(2005)「産業政策としての産業クラスター計画」『産業クラスターと地域経済』八千代出版
- 松浦正浩(2010)「政策形成技法として政策移転ガイドライン：既往研究からの知見」社会技術研究論文集 Vol.7
- 永田晃也 (2011)「政策のための科学 (2)」九州大 <http://www.sti.kyushu-u.ac.jp/?q=node/17/>
- 永田晃・平田実(2013)「地域科学技術政策が形成するオープンネットワークの両価性」『研究 技術 計画』Vol.28
- 吉澤剛・田原敬一郎(2008)「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」研究・技術計画学会年次学術大会要旨集