

Title	我が国の科学技術・イノベーション政策形成システム ：現状と展開に向けた示唆
Author(s)	伊地知，寛博；高谷，徹；白川，展之；中津，健之； 榎，孝浩；小山田，和仁
Citation	年次学術大会講演要旨集，34：325-328
Issue Date	2019-10-26
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/16628
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

我が国の科学技術・イノベーション政策形成システム： 現状と展開に向けた示唆

○伊地知 寛博（成城大学），高谷 徹（三菱総合研究所），白川 展之（科学技術・学術政策研究所），
中津 健之（宇宙航空研究開発機構），榎 孝浩（国立国会図書館），小山田 和仁（科学技術振興機構）

1. はじめに

我が国における科学技術政策の基本的方針を定めるものとされている「科学技術基本計画」について，その第6期の計画（2021年度－2025年度）の策定に向けた議論が開始された．これを見越して，当研究・イノベーション学会において，昨年（2018年）に開催された第33回年次学術大会において，我が国における科学技術イノベーション政策研究の中核的な学会として，計画の作成プロセスや内容について積極的に提言していく責務があり，また学会の認知度を高めるために重要であるとして，今回の年次学術大会頃までには関係研究成果を踏まえた提言を取り纏めることをめざしてワーキング・グループを設置することについて基本的に合意された．その後，設置されたワーキング・グループ内における議論によりテーマ別にグループが構成され，学会員で分担して関連研究のレビューや分析を行い，定期的に会合が開催されてレビューの内容報告と議論を行い，学会誌に特集の論攷としてまとめることとされた．それらのグループのうち，我が国における科学技術・イノベーション（STI）に関わる「政策形成システムとプロセス」について検討するために，本稿の著者らが集まり，数次にわたってワーキング・グループ会合内での議論を行い，さらに，メールを通じた検討により，前者4名により当学会誌に掲載される論攷 [1] を取り纏めた．

本稿は，今次の第34回年次学術大会において，ホット 이슈の一つとして設定されたセッションでの議論等に資することを目的として，その論攷の要点について述べる．このような本稿に係る制約を踏まえ，論旨や根拠及び背景と

なる情報等については，当該論攷 [1] に当たっていただきたい．

なお，その論攷の構成でもあるが，本稿は次のような構成となっている．まず，対象となる科学技術・イノベーション政策（STI 政策）の特徴と対応すべき動向について確認する．次に，STI に関わる政策形成システムやプロセスも影響を受ける，国全体の政策形成システムやプロセスの特徴と課題について確認する．その上で，我が国における STI に係る政策形成のシステム及びプロセスに関する特徴と課題について，主にこれまでの「科学技術基本計画」の対象期間である過去約 25 年の変遷を辿り，想定される論点の背景を明らかにして再確認する．最後に，政策形成に関わる機関や部局等を知識や情報を取り扱って学習を行う組織であるという見方に立って，課題と改善に向けた示唆及び含意を提供する．

2. 科学技術・イノベーション政策の特徴と対応すべき動向

まず，政策対象の特徴について確認する．STI 政策は，他の公共政策分野と比較して，知識という公共財を政策対象とするという特徴を有する．そして，たとえば，政策に基づいて実施される研究からの成果の生起の不確実性や研究成果の発現から普及までのタイムラグの存在などがあり，ステークホルダーも広範で相互の関係も複雑で，必然的に政策の効果に関する測定や分析も曖昧となる．また，他の政策領域とも関係し，STI 政策には分野別の技術政策と分野間の総合調整を図る部分も含まれる．

STI 政策は，その政策形成システム及びプロセスにおいて，近い将来の動向を含めた専門知識 (expertise) や専門性が不可欠である一方，政策形成につながるシステムに正統性 (legitimacy) を付与

註 本稿で示される見解は専ら著者のものであり，必ずしもいかなる機関の見解を代表するものではない．

する必要もあり、これらを両立させなくてはならない。現状においても、審議会等の合議制の機関による調査審議を通じた政策形成がなされているが、将来の事柄について検討する際には、政策形成の内容はもとより、それに先だち政策形成システムやプロセスを適切に構築しておくことも肝要となる。この点において、ステークホルダーの政策形成プロセスへの取り込み方も、より広範なコンセンサスに基づく政策を策定する上では重要である。とくに、イノベーションの創出についてはさらに経済・社会のより広い対象にまで潜在的には関わることから、複雑さが増すものの対応していくべき課題である。

加えて、これからの STI 政策について検討する上で、「デジタル化 (digitalisation)」や「ロボタイゼーション (robotisation)」といった、近年における“不可逆的”な技術変化の動向も把握して対応することが必要である。

さらに、我が国における STI 政策について検討する際には、研究開発やイノベーションといった活動の根幹を担うのは「人」であることから、想定される今後の人口動態に対応できていることも重要である。

3. 我が国における科学技術・イノベーション政策の枠組みを超えた政策形成のシステム及びプロセスに関する特徴と課題

STI 政策は、国全体の行政体制や政官関係全体の変化に影響を受けて必然的に変化せざるを得ず、STI 政策の課題には、我が国の政策形成のシステム及びプロセスに関する特徴に起因する課題もあることから、それらについて既存文献等をもとに確認する。

まず、もっとも重要な課題として挙げられるのは、国全体に係る中長期的分析及び概観並びに基本的方向性を欠如している点である。既存の「計画」が示される政策文書を見ても、問題や不足点を明らかにする分析が不十分であり、たとえば、施策についてその開始当初から時系列で整合的に達成状況を検証する仕組みを備えるようにはなっていない。

次に、国全体に係る構造の課題も指摘できる。中央省庁等改革で導入された制度に係る設計上の観点からの必然的帰結として、過度の「政策

形成」・「政策執行」機能の分離が、トップダウンによる意思決定と改革を可能とした反面、実効的な政策アイデアが伝播されにくい、調査・分析の欠如に起因する専門的見地から実行可能な政策案の枯渇という新たな課題をもたらしている。

そして、研究開発の評価の困難性に加えて、国全体に係る評価の課題として、中央省庁等改革により導入された制度的に未達成で不十分な評価制度や独立行政法人制度に起因する矛盾にも直面している。行政目的と次元が異なる評価制度が分立して別個に実施され、STI に係る政策的観点からの独立した評価が弱体のままとまっている。

4. 我が国における科学技術・イノベーションに係る政策形成のシステム及びプロセスに関する特徴と課題

まず、STI 政策の枠組みを規定する行政作用法としての基本的な法律として、科学技術基本法、それから起源として研究交流促進法に遡ることができる科学技術・イノベーション創出の活性化に関する法律などを挙げる。その上で、STI に係る政策形成システムの過去 20 年間の変遷について整理する。その中では、科学技術振興に係る個別の法的枠組みも整備されてきたことを示す一方、整備に係る変更に伴い、組織体制上の調整の必然性が顕在化してきたことも示す。さらに、科学技術に関連する法律を対照させた場合、法令の文言に表れる「科学技術」の範囲に多少の相違が見られることなども指摘する。

次に、STI 政策の根拠や目的についても確認する。そして、我が国において、従来の科学技術政策に加えて、近年、イノベーション創出のための環境の整備などを含めて STI 政策へと拡大してきていることから、その変化の経緯についても整理する。

その上で、我が国における政策案の形成に至るシステム及びプロセスとして、そこには多くの組織や機関が関わるが、それらの中で、近年において変更がなされた内閣府総合科学技術・イノベーション会議 (CSTI) と国立研究開発法人について、その特徴と課題を確認する。CSTI に関連しては、STI 政策の形成においては、調整機

能や調整プロセスがその実施体制から見ても変遷してきていることについて述べる。また、国立研究開発法人については、独立行政法人制度の変更に伴い新たな類型として設けられたものの、従来通り、主務大臣が指示した目標を国立研究開発法人が認可された計画に基づき達成するというトップダウンの仕組みとなっており、国立研究開発法人は主務官庁より研究開発の現場に近く、専門的な人材が集積しやすいものの、国立研究開発法人が政策形成に影響を及ぼすボトムアップ的な経路は制度として設けられていないことを示す。

このように近年の経過や現状における課題を踏まえて、我が国における STI 政策形成に係る課題として、施策の「仕込み」が不十分になりがちであること、政策に関する学習が不足していること、プログラム化が不足していることという 3 点を挙げる。

5. おわりに：示唆及び含意

上述の STI に係る政策形成システム及びプロセスの現状に関する所見を踏まえ、STI 政策形成システムの「外側」は所与の「環境」であって不可変であることを前提として、我が国の STI 政策形成システムについて、組織と知識・情報流通との関係を踏まえつつ、今後望まれる展開に向けた示唆や含意を提示する。

前提として、まず、STI 自体が有する特性として、研究等が世界中で行われる営為であることから一国の範囲において基本的に事前には不確実で不明確なことも多く、STI 政策も STI の特性に当然に依拠することから、策定されるべき政策や施策の対象が、事前に確実には予測することのできない事態となっているものがある。他方、人やインフラストラクチャなどのようなものについては、短期的に変化を生じさせることが難しく中長期的に対応することが必要であるという特徴を有する。このように政策の対象に関して大きく異なる性質を有するものが内包されている。このことを踏まえて、STI 政策は形成され執行されるべきである。また、現在や将来の政策・施策に活かす情報が STI 政策形成システムにおける各アクターに適切に共有される必要があり、組織が「学習する組織」として機能

することが必要である。このようなシステム構成を前提として、以下、「時間的」・「空間的」・「動的」という視点から、我が国の STI 政策形成システムをどのように機能させるべきかについて示唆を提示する。

第一に、政策形成・執行における時間上のパースペクティブという視点から、「アセスメント」の視点をもってこれを実行すべきである。そして、我が国の STI システムについて、システムの要素における個別的・局所的なものの集合としてだけではなく、システム全体的・大域的なものとしても確実に捉え、かつ実際に実現可能であり実行可能なものとして構想する必要がある。

第二に、政策形成・執行における内容上のスコープと政策形成システムという視点から、STI 政策の形成・執行に当たっては、専門家等有する専門的知識等といった専門性を有効に活かす必要がある。政策の範囲が「科学技術・イノベーション創出の活性化」へと拡大しているなかで、科学技術を超越するような課題（イシュー）については、各課題と密接に関連する任務（ミッション）を有する体制の範囲において検討がなされ、それらとの調整を図りながら STI 政策を形成していくということが考えられる。

第三に、政策形成・執行に係る情報の流通という視点から考え、情報自体はインターネットワーク型として収集・分析・発信され相互に流通される必要がある一方で、これを我が国の行政機構における組織階層間相互における情報の流通・共有ともうまく整合させる必要がある。組織一般における情報処理能力については、最適化を図ることは困難で満足化が行われている。政策形成機能を有する組織における情報の集中的管理に留まらず、STI 政策形成システム総体として、最先端や最新の情報を瞬時にかつ的確に把握できるようにすることも考慮して、実際に政策執行や研究開発・イノベーション創出を担う組織自体も、政策形成の機能に関わる知識や情報を自律的に取り扱えるようになっていることが適切であろう。

STI 政策形成システムを構成する各アクターを「学習する組織」として機能させることにより、政策形成のプロセスを進化させ洗練させることも可能となろう。STI 政策における施策の「プロ

グラム化」の範囲を拡大させ、アセスメントを適切に行って施策を立案して実行し、将来に向けて有意義な知見を導出するために検証を行うことができるのであれば、中長期的課題にも対応しつつ短期的にも即応することができるなど、ある程度の柔軟さをもって、国全体として STI 政策を策定して執行していくことができよう。

参考文献

- [1] 伊地知寛博，高谷徹，白川展之，中津健之，「我が国の科学技術・イノベーション政策形成システム：現状と展開に向けた示唆」、『研究技術計画』，（予定）。