

Title	「政策のための科学」形成への示唆：欧(PRO INNO)米 (SoSP & SciSIP)との比較の視点から
Author(s)	平澤， 冷； 吉澤， 剛； 田原， 敬一郎
Citation	年次学術大会講演要旨集， 25： 211-214
Issue Date	2010-10-09
Type	Conference Paper
Text version	publ isher
URL	http://hdl.handle.net/10119/9279
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

1 G O 2

「政策のための科学」形成への示唆 —欧 (PRO INNO) 米 (SoSP & SciSIP) との比較の視点から—

○平澤 冷 (ナレッジ・フロント)、吉澤 剛 (東大)、田原敬一郎 (未来工学研)

1. 「政策のための科学」と研究・技術計画 学会

(1) 展開の経緯と本質的課題

「政策のための科学」の必要性については、我が国においても幾度となく国レベルで深く認識され、また声高に問題提起がなされその都度何らかの措置が講じられてきた。古くは科学技術会議第5号答申で構想された「ソフトサイエンス」(1973)がそれであり、また研究・技術計画学会の創設(1985)や科学技術政策研究所の設立(1988)も同種の動機に基づいている。また、科学技術会議下で、最後まで残されていた振興項目「ソフト系科学技術」に関する基本計画である第19号答申「ソフト系科学技術に関する研究開発基本計画について」(1992)の主題も「政策のための科学」の推進をその一部に含んでいた。

5号答申を受けて、当時としては破格の規模で「計画研究」が推進されたが、発足直後にオイルショックに見舞われ、大幅縮小後、推進計画は道半ばで終息することとなった。しかしこの間「政策の科学化」を主題とするシンクタンクが官民挙げて設立され、我が国にとっては第1次のシンクタンクブームを惹起した。また19号答申では、発足間もない振興プログラムが新任大臣の主導の下で、2年目に改編され、6年かけて策定された計画が跡形もなく脆くも潰えることとなった。

一方、研究・技術計画学会や科学技術政策研究所等における活動は、この間着実に展開されてきた、と当事者の一人として考えるが、近年改めて「政策のための科学」の必要性が

政権中枢で取りざたされている状況を見るにつけ、我々の活動が総体として不十分であったのか、彼等が素朴に認識不足であったりあるいは聞きかじりの舶来趣味なのか、はたまた Marburger が問題提起当初冷笑されたように、当該領域の本質的困難さを理解しないで単なる願望を述べているにすぎないのか等、まず現下のニーズの有様を整理し、我々が取り組むべき本質的課題を深く把握しておく必要がある。

(2) 研究・技術計画学会での取り組み

研究・技術計画学会や科学技術政策研究所の成果全体を総括するゆとりはもちろんここには無いが、登壇者がこれらの活動の場において意図してきたことをまずまとめておこう。研究・技術計画学会は「科学技術や研究開発に係る経営や政策」をその主題として設定された。ここで「研究開発」は当初から広く捉えられていて、今風にいえば「研究・イノベーション」ということになる。学会創立10周年に際し、「“研究・技術計画”のディシプリンを問う」と題する記念シンポジウムが開催された[1]。ここでは、実務的政策研究とそのあり方について議論が深められ、科学技術から社会にまで広がる学際的対象に対する計画者の視点、普遍的内在原理を有しない人間活動システム(チェックランド)における客観性ないし論理性追究のあり方、人文社会科学における近代主義(科学主義)からの脱却等について熱い議論が戦わされた。創立20

周年では「研究・技術計画学会20年の歩み - 学際的研究領域は深まってきたか - 」と題する会長講演で、10周年以降の10年間で深められた当該分野「実務的政策研究」に関する学問論を整理した[2]。要点は3点あり、実務的知識やノウハウの収集と更新を通じたファクツの獲得、知的営為を深める際に必須となる仮説検証サイクルの信頼性を担保できる論理性の確保、そして有用性を基準とした検証の実施と有用性自体の拡大である。有用性の拡大とは、単一ファクツで確認される有用性に始まり、有用な概念、仕組みや仕掛け、モデル、システム等へと、より広い有用性の適用範囲が期待できる成果を目指して追究することを意味している。そして、この場で長年の懸案であった学会賞・論文賞の創設を提案した。提案者の思いとしては、賞の選考基準をようやく明確にでき、毎年受賞者や受賞論文を表彰することによって、本学会がめざすべき具体的な姿を累積的に明示できると考えたからに他ならない。あえてこの方向に対するアンチテーゼを付記すれば、人間活動システムの本質的部分を偏頗にしか把握できない科学主義（ライヘンバッハ）を信奉し、また実務性から離反していくアカデミズムを追究することである。このことは、現在構想されているSciSIPの振興に対しても考慮すべき重要事項の一つであると考ええる。

2. わが国の科学技術関連政策の形成現場で何が起きているか

以下の記述は、登壇者の個人的体験に基づくものであり、本来ならば大がかりなレビュー作業を通して把握すべき内容である。その意味で以下は個人的な仮説である。とはいえ、外部の政策研究者であっても、研究開発評価、

政策評価、独法評価等の評価作業や政策形成に係る審議会等への参画を通じて、科学技術関連政策自体やその形成に関わる内部の担当者等の実態的姿に触れる機会が多くあり、長年にわたる経験の集積によりそれなりのファクツの把握や、それらに基づく概念化やモデル化等の整理や体系化がなされているものとする。

(1) 効果的でないイノベーション政策の展開

科学技術関連政策は、科学技術の知見そのものの創出を目的とする研究開発政策と、(科学技術に関わりをもって) 社会経済的付加価値の創出をめざすイノベーション政策に大別することができる[3]。研究開発政策に比しイノベーション政策は考慮すべき要素や種類が極端に多く、形成と運営においてはるかに困難な課題であり、それなりの深い専門性を必要としている[4]。第三期の基本計画において、イノベーション政策が重要な柱の一つに取り上げられたが、その内実は研究開発政策の延長線上で構想されるシーズプッシュ型がその太宗を占めていて、有効性のはるかに高いニーズプル型はほとんど実態化されていない。また、ニーズ型の枠組みは提示されているが、枠組みに沿った形での実態化がなされていない。具体的には、解決すべき課題をブレークダウンし政策の最小単位であるプログラムとして実態化するための体制が整備されていない。多くの場合、政策形成は課・室単位で発想する技術開発プロジェクトが主体であって、省レベルのビジョンとして課題解決の枠組みを提示してもそれは絵空事で終わってしまう。

このような事態に至る原因は、まず「真の課題」の把握が行われていないことによる。真の課題を把握するためには、わが国社会経済の実態を対象にした独自の深い分析が必要

であるが、そのためのスキルは行政内部にほとんど蓄積されていない。結果として、課・室単位に配置されている担当者まわりでの思い付きや外国の後追い課題を設定することになる。また、課題を選択するためのインパクトアセスメントやコストアナリシスが行われていないか深められていない。

次に、実現すべき真の成果（アウトカム＝ニーズ）に至るプロセスがプログラムとして実態化されていない。政策展開を確実に担保するためにはプログラム化が必要であるが、それがほとんど行われていない。プログラム化とは目標に至るプロセスを手順化することであり、その際有効な仕組みや仕掛け policy instrument の集積が、少なくとも組織的には図られていない。結果としてインプット目標は立てるが、多くの場合アウトカム目標とそれに至るプロセスを提示できていない。そこでは人治主義的発想（望ましい機能を担える人の配置を期待する）が卓越し、制度化や仕組み等の作りこみ（法治主義的発想）が発達していない。

SciSIP で中心的に取り上げるべき課題は、我が国でほとんど進化していないニーズブル型のイノベーション政策への対応である。

(2) 研究開発政策に傾斜した資金配分

我が国では、科学技術関連予算の約三分の二は文部科学技術省が占め、省の位置付けからその多くは研究開発政策に充当されている。米国では、研究開発政策は NSF で展開されているが、その割合は科学技術関連予算全体の 5% 以下（民生用の 1 割内外）にすぎない。その他の資金は一義的には何らかの社会経済的な使命をもってイノベーション政策用に区分される。もちろん、公的資金の分類はミクロレベルまで下りて詳細に検討すべき問

題であるが、上記の構図の差異はあまりにも大きい。

予算の付け替えは困難な課題であるが、欧州諸国ではイノベーション政策にシフトするために、シーズ担当省はその他のミッション型省庁との間で様々な形式の連携を図り、イノベーション政策の展開を強化してきている。現在構想されている SciSIP プログラムは、文科省で研究開発政策を対象にして展開するのではなく、他のミッション府省との連携の下でイノベーション政策を主要な対象として展開すべきである。

3. 欧米比較から見えてくる欠陥

(1) SoSP & SciSIP と PRO INNO

Marburger の提案(2005)以降、米国では NSTC の中にタスクフォースを設け、WREN を構成していた各省の実務者を中心にして SoSP を立ち上げ、その後外部研究者向けの SciSIP プログラムを展開し、現在省庁内部の実務者組織と外部の研究者ネットワークが併存した体制となっている。一方、欧州では EC 内に加盟各国を中心にしたイノベーション政策情報 Trend Chart on Innovation (国別イノベーション活力、イノベーション政策の内容、イノベーション政策の実績) の集積サイト CORDIS/TrendChart を設け、域内にわたる官民実務者・実務的研究者からなるネットワークを発足させた (2000)。現在では、その成果が強化された第三世代としての PRO INNO に引き継がれている。

「政策のための科学」は、このように官民一体となって、省庁の枠組みを超え、イノベーション政策の改善強化を中心にして取り組まれている。

(2) 専門的人材の育成と集積の遅れ

「政策のための科学」はその成果を政府組織内部に実装する必要がある。欧米では、短期的にはその種のスキルを有する専門家を政府組織内部に取り込むメカニズムを整備し、また長期的には内部の実務者と外部の実務的研究者とが一体となって研鑽を積む機会やネットワークを充実させてきた。さらに、高度な専門性を必要とする局面では、外部研究機関やシンクタンクの活力を活用する体制も整備されている[5]。

我が国の体制を整備するためには、時系列的な実効性を考慮し、戦略的に取り組む必要がある。

4. 本格的体制構築のための SciSIP のあり方

(1)官学連携体制

・外部研究者を糾合するだけでは実効性を担保できない。政府機関内外一体として取り組み、内部の専門性向上を第一に考える。

(2)府省連携体制

・文科省のみのプログラムでは、真の欠陥の改善には役立たない。府省連携で取り組む体制を追究すべき。

(3)研究体制としては実務的研究者中心に組織化

・資金に誘導されて参入する研究者を排除はしないが、実効性のある本質的成果を出せる実務的研究者を中心にして研究プログラムを運営すべき。そのためには計画研究と公募研究とを組み合わせる必要がある。

(4)長期的プログラムとして構想

・実務的研究内容や知見の体系化だけではなく、その成果の官僚組織への実装を目指し、体制整備のための長期的な戦略を立て、目的の異なる複数のプログラムの併設と、4、5

年ごとの見直しを重ねていくことが必要。

・人材養成システムと養成された人材の受け皿の整備を一体として展開する。

(5)整備すべきプログラムの内容

・政策形成手法関係：戦略形成手法、イノベーション政策の論理構造化、プログラム設計法、政策装置の集積

・政策評価手法関係：インパクトアセスメント、経済性評価手法等

・データベース関係：実施政策の実績データと分析用統計データ

(6)プログラムの設計と運営担当者としては

・シーズ型の発想を排する。

・実務的政策研究の真の理解者を糾合する。

・個別府省益を優先する者を排する。

参考文献

1. 研究・技術計画学会 第10回年次学術大会、講演要旨集、295－307(1995)
2. 研究・技術計画学会 第20回年次学術大会、講演要旨集、813－818(2005)
3. 平成20年度科学技術振興調整費研究報告書：第3期科学技術基本計画のフォローアップに係る調査研究「科学技術を巡る主要国等の政策動向」NISTEP REPORT No.117、51－53、文部科学省科学技術政策研究所(2009)
4. 姜 娵、研究・技術計画、23(3)、267(2008)
5. 平成17年度内閣府委託調査報告書：研究開発評価の人材養成システムに関する調査報告、内閣府、(財)政策科学研究所(2005)