

Title	科学技術イノベーション政策の科学の推進における国立シンクタンクの役割
Author(s)	牧, 慎一郎
Citation	年次学術大会講演要旨集, 25: 243-246
Issue Date	2010-10-09
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/9287
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 1 1

科学技術イノベーション政策の科学の推進における国立シンクタンクの役割

○牧 慎一郎（文部科学省科学技術政策研究所）

我が国においても、エビデンスベースの科学技術イノベーション政策の必要性が認識されるようになっており、シンクタンク機能の重要性が増している。これに併せて、当然ながら、各省に設置された国立の政策研究機関の重要性も増してくるものと考えられる。そこで、本発表では、科学技術政策研究所をケースとして、国立・直営機関のメリット・デメリット、これまでの活動と今後への課題等について考察し、ホット 이슈の議論に供したい。

なお、本稿は、筆者の個人的な考察であり、筆者が属する機関としての見解ではないことに留意されたい。

1. エビデンスベースの科学技術イノベーション政策立案の姿とは

政治主導の環境下において、科学技術イノベーションの政策分析を支える環境はどのような姿が望ましいのであろうか。

科学技術政策分野がエビデンスベースになってこなかった理由のひとつは、分野毎やプロジェクト毎の科技政策への考慮を中心として政策がすすめられてきたこともあるだろう。それは、厳しい財政環境の下でも、関係者の努力により、科学技術予算の拡大トレンドが続いてきたことから、分野毎政策重視であってもそれが大きなボトルネックになってこなかったのであろう。しかし、現在は、科学技術予算といえども右肩あがりとは限らない時代に突入している。

このような環境下には、全体のプライオリティ付けやポートフォリオの重要性が高まり、これに参考となるエビデンス（ただし簡単には得られないが）が求められるようになってくる。また、個別最適を目指した政策のみでは得られない全体最適を目指した政策を考慮することが必要となる。いわば「マクロ」の科学技術政策（又は科技イノベ政策）の重要性が高まっている。

政権交代の起こる政治主導の環境においては、行政における政策立案だけでなく、非政府において政策オプションが提案され、政策が競われ、それが時の政治に採用されるような体制が期待される。非政府の立場のマクロ科学技術政策アナリストが数多く現れ、彼ら／彼女らが独自の分析・提案をすることによって、科技政策自体が全体として高められていくことを期待したい。

しかし、これはさすがに理想に過ぎるだろう。現実はいかにとほざけるところにある。民間シンクタンク、独立シンクタンク、政党シンクタンクの経営が十分に成り立つ仕掛けの実装が求められること、科学技術イノベーション政策に対する政治的社会的関心がもっと高まることも必要であろう。これらの点については、本稿の考察の範囲を大きく超えるので、問題点のみの指摘にとどめたい。

加えて、現状、科学技術イノベーション政策を扱う専門家集団も決して多いとは言えず、行政としては行政部門の中に分析機能を抱えるほかない。かくして、マクロの科技イノベ政策の立案の中で、行政そのもの又は行政に直結した政策研究機関がシンクタンクとして働くべきことになる。これはもちろん、マクロの科技イノベ政策の立案に必要なデータが、統計データや行政データといった行政が保有するデータに依ることが多いことも、行政の政策研究機関が優位性を持つ理由となろう。

文部科学省では、平成23年度概算要求において、科学技術イノベーションに係る「政策のための科学」を推進するための経費として、大学等における同分野の研究を促進するためのグラントの設立について要求している。このプロジェクトにより非政府における政策分析能力が向上されることになれば、将来的には政策立案の姿も変化してくるだろう。そして、政策立案の姿が変わってくるならば、これに合わせて行政側の調査分析機能の在り方も変わってくるだろう。次に、この点について考察したい。

2. 国立政策研究機関の強みと弱み（科学技術政策研究所を例に）

（1）エビデンスベースの政策立案への国立政策研究機関の役割と科学技術政策研究所の活動

行政と近接した調査機関としては、科学技術政策研究所（文科省、直営）、経済社会総合研究所（内閣府、直営）、経済産業研究所（経産省、独法）等の機関が挙げられるが、科学技術イノベーション政策のための科学が推進されるに当たって、国立機関がどのような機能を果たすべきであろうか。

ひとつは、自身が研究機関として、調査手法や分析の高度化を行う機能（①）である。この際には、国内外の英知を集めて実施することが望ましい。次に、行政のニーズに直接応えるような成果をまとめ、データ等を行政（内閣府総合科学技術会議、文科省等）に提供していく機能（②）が挙げられる。さらには、国内の研究者コミュニティの共通基盤の形成と提供という機能（③）も挙げられよう。国立機関が調査したデータ等は可能な範囲で研究者コミュニティのコモンズとすることで、研究者コミュニティ全体の発展に資することが期待される。国立の政策研究機関は、これらの機能をバランス良く展開することが望まれるであろう。

国立の政策研究機関のひとつである科学技術政策研究所（NISTEP）は、文科省傘下の国立試験研究機関であり、科学技術政策に係る様々な調査研究を実施し、政策立案に資するデータの提供を行っている。NISTEP は、昭和 63（1988）年に、科学技術庁の下に、資源調査所を改組して設立され、その後、平成 13（2001）年の省庁再編によって、文科省の下での研究所となった。（なお、この省庁再編時には、多くの国立研究所が独立行政法人化されたが、政策研究所については例外とされたことから、行政の政策研究機関はその多くが各省庁の直営のまま残され現在に至っている。）

NISTEP では、行政ニーズに応えた調査研究や行政ニーズを先取りする調査研究の実施を心がけてきた。これまでの NISTEP の成果としては、技術予測調査、科学技術指標、科技人材に関する調査、民間企業の研究活動に関する調査、全国イノベーション調査の調査レポートや様々な分野の科学技術動向をまとめた科学技術動向（月報）等がある。また、総合科学技術会議等による第 2 期及び第 3 期の科学技術基本計画のレビューに際しては、科学技術振興調整費による調査を付託され、所内横断的プロジェクトとして数多くの調査を実施し、レビューのためのデータ等を提供してきた。最近発行された主なレポートについて表 1 に記す。

表 1 NISTEP の最近の主なレポート

No.	タイトル	発表年月
NR 144	第 2 回全国イノベーション調査	2010.9
RM 189	大学等におけるベンチャーの設立状況と産学連携・ベンチャー活動に関する意識	2010.9
NR 143	平成 21 年度民間企業の研究活動に関する調査報告	2010.8
DP 65	地域イノベーションの代理指標としての TFP に関する研究	2010.6
DP 64	国費による研究開発における信託の活用の可能性	2010.6
NR 139	サイエンスマップ 2008	2010.5
RM 182	ポストドクター等の雇用状況・博士課程在籍者への経済的支援状況調査	2010.4
NR 140-142	将来社会を支える科学技術の予測調査 ・ 第 9 回デルファイ調査 ・ 科学技術が貢献する将来へのシナリオ ・ 地域が目指す持続可能な近未来	2010.3
NR 136-138	科学技術の状況に係る総合的意識調査（定点調査 2009）	2010.3
RM 183	産学連携データ・ベースを活用した国立大学の共同研究・受託研究活動の分析	2010.3
RM 181	大学等における科学技術・学術活動実態調査報告（大学実態調査 2009）	2010.3
DP 62	インターネットを利用した科学技術に関する意識調査の可能性	2010.3
NR 116-134	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（全 19 冊） ・ 日本と主要国のインプット・アウトプット比較分析 ・ イノベーションの経済分析 ・ 我が国の博士課程修了者の進路動向調査 など	2009.3

※ NR : NISTEP Report、RM : 調査資料、DP : デイスクッションペーパー

（２）国立・直営機関の強みと弱み

NISTEP が（１）①～③の機能を果たすに当たって、国立直営機関ゆえの強みと弱みがある。次に、この点について検討しよう。

国立機関としての強みであるが、ひとつは、自身で統計調査が実施可能であることであろう。実際、NISTEP では、総務省の承認を受けた統計として、全国イノベーション調査、民間企業の研究活動に関する調査を実施している。このうち、後者については、以前は文科省本省が直接実施していた調査であるが、平成２０年度調査より実施主体が NISTEP に移管されたものである。

また、統計データや行政が保有するデータへのアクセス性が高いことも強みの一つである。各省庁が保有する統計データ（例えば、科学技術研究調査（総務省））の二次利用にあたっては、もともと守秘義務を課せられた職員から成る機関であることから比較的入手しやすく、行政が保有するデータ（例えば、文科省の保有する産学連携データ）にもアクセスがしやすい。

さらには、アンケート調査を実施するに当たって、比較的高い回収率が期待できることも国立機関の強みであろう。特に、NISTEP が文科省の機関であることもあって、大学等の教育研究機関を対象とした調査については、高い回収率を実現している。

これに付け加えるならば、行政との人事交流のし易さを挙げることにもできる。政権と行政の関係においては行政自身が政策シンクタンクでもあるが、行政官が研究所に派遣されて調査研究に携わることによって分析能力を高め、行政の現場に戻って、その知見を活かすというキャリアパスも想定される。逆に NISTEP の研究員が行政に登用されることがあってもよい。

一方で、国立機関ゆえの弱みもある。まずは、予算や定員管理の制約の多さである。直営国立研究所の場合、本省と同様に、予算は年度ごとの費目管理されており、定員についても行政と同様の管理を受けており、使い勝手がとても悪い。例えば、NISTEP の業務ではインタビュー等のため国内外の出張が必要となるが、旅費の費目の予算が限られており、他の費目の予算があっても旅費として十分な予算を充当できないことがある。

より重要なもう一点は独立性の問題である。直営であるということは、つまり独立性がないということでもある。シンクタンクとして期待される役割の中には、データを供給するだけでなく、踏み込んだ政策提言や政策オプションの提示など、政策の立案に対して直接貢献していくことが考えられるが、NISTEP は政策実施機関である行政（文科省）と一体の組織であって、全く文科省から独立した政策提言を行うことには無理がある。

表２ 国立直営調査機関の強みと弱み

強み	弱み
・ 統計調査が実施可能 ・ 統計や行政データへのアクセスが比較的容易 ・ 調査に当たって高い回収率が期待できる ・ 行政との人事異動が容易	・ 予算執行に制約が多い ・ 政府からの独立性が無い

３．科学技術イノベーション政策の科学に関して今後重要となる科学技術政策研究所の機能

今後、科学技術イノベーション政策のための科学の進展に伴って、国立政策研究機関の役割も変化してくであろう。

２．（１）で考察した機能のうち、これまでの NISTEP では①と②の機能において主に活動を進めてきたが、今後は③の機能においても活動していくことの必要性が高まってくるであろう。筆者としては、NISTEP は国立機関であることを活かしたデータ収集とそのデータ等を適切な形で研究者コミュニティへの提供することで、この研究分野全体の発展に寄与していくべきであると考えている。ただし、NISTEP としては、①の機能において、引き続き研究者コミュニティの研究者とわたりあえるだけの研究ポテンシャルを確保していくことは不可欠であろう。

また、研究者コミュニティが拡大した場合に、各分野で発展する研究活動をレビューし、これを統合化して行政の内部に知らしめていく機能も国立機関に今後期待される役割となるのではないだろうか。

加えて、行政官を受け入れることによって行政官自身の政策研究ポテンシャルの向上に貢献することや、行政と研究者コミュニティをつなぐ役割を担っていくことも必要となってくるだろう。

2. (2) のとおり、**NISTEP** のような機関には行政からの独立性の問題がある。国立機関といえども研究機関であることを重視するなら、行政に対する政策提言や政策立案への関与があってもよいかもしれない。一方で、行政の一体性を重視するならば、全く独立した立場を取るのは難しいとも言える。このあたりは、時々々の政治状況や研究者コミュニティの広がり状況によって変わってくるので、ここでも問題点のみの指摘にとどめたい。