

Title	地域科学技術イノベーション政策における国と地方公共団体の機能分担に関する考察
Author(s)	岡本, 信司
Citation	年次学術大会講演要旨集, 25: 303-306
Issue Date	2010-10-09
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/9301
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

地域科学技術イノベーション政策における国と地方公共団体の機能分担に関する考察

○岡本信司（文部科学省）

1. はじめに

これまで地域科学技術イノベーション政策は、我が国の重要政策課題として、第3期科学技術基本計画（2006年3月閣議決定）及び長期戦略指針「イノベーション25」（2007年6月閣議決定）をはじめ、具体的な指針として総合科学技術会議「科学技術による地域活性化戦略」（2008年5月）等の戦略・提言に基づき関係府省及び地方公共団体において関連施策が推進されてきた。

しかしながら、2009年9月の鳩山連立内閣の発足後、同年11月に実施された行政刷新会議事業仕分けにおいて、文部科学省の地域科学技術振興・産学官連携関連事業については、「自治体の判断に委ねるべき」・「国としてはやる必要はない」等評価結果として「廃止」の判断が示された。また、将来の道州制の導入も含め地方分権から「地域主権」へといった政権交代後の政策動向を踏まえ、本研究では、地域科学技術イノベーション政策における国と地方公共団体の機能分担に関する中長期的課題を分析して今後の展望について考察する。

なお、本稿では検討対象として、現在、総合科学技術会議で検討中の第4期科学技術基本計画において、従来の科学技術政策から科学技術イノベーション政策への一体化が提唱されていることも踏まえて、「地域科学技術政策」及び「地域イノベーション政策」を包含した「地域科学技術イノベーション政策」とする。

2. 国と地方公共団体の機能分担に関する先行研究

2.1 学術論文等における国と地方公共団体の機能分担

地域科学技術政策に特化した国と地方公共団体の機能分担に関する先行研究は見当たらないが、知財政策における国と地方公共団体との役割分担に関する研究、産学官連携施策における大学・地域・政府の役割分担等に関する研究、地方分権・道州制にお

ける財政負担に関する機能分担についての先行研究は多数見られる[1]。

また、財務省財務総合政策研究所「主要諸外国における国と地方の財政役割の状況」（2006）においては、11カ国の社会保障と義務教育の再分配政策における中央と地方との役割分担等を国際比較の観点から論じている。

2.2 政策文書における国と地方公共団体との機能分担

自民党連立政権下（～2009年9月）で検討されていた道州制については、地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」（2006年2月答申）において、広域自治体として都道府県に代えて道州を置き基礎自治体としての市町村との二層制とする、現在国（特に地方支部部局）が実施している事務はできる限り道州に移譲等の基本的な制度設計のもと、国と道州の事務配分に関するメルクマークとして、例えば、現在もつばら国が実施している事務事業の新たな事務配分として、国家として取り組むべき高度な科学技術や希少な資源等に関する事務であって道州において実施することが困難であり、又は効率的でないもの等を提示した。具体的に道州制の下で道州が担う事務のイメージとしての例示では、科学技術イノベーション政策に関連するものとして、中小企業対策、地域産業政策等が挙げられている。

また、2008年3月に道州制ビジョン懇談会（2007年1月内閣官房副長官補決済）とりまとめた中間報告では、「地域主権型道州制」において、国は、(1)国際社会における国家の存立、(2)国家戦略の策定、(3)国家的基盤の維持・整備、(4)全国的に統一すべき基準の制定に役割を限定するとして、具体的には、①皇室、②外交・国際協調、③国家安全保障、治安、④通貨の発行管理及び金利、⑤通商政策、⑥資源エネルギー政策、⑦移民政策、⑧大規模災害対策、⑨最低限の生活保障、⑩国家的プロジェクト、⑪司法、

民法・商法・刑法等の基本法に関すること、⑫市場競争の確保、⑬財産権の保障、⑭国政選挙、⑮国の財政、⑯国の統計及び記録の16項目を基本として検討する、とした。また、科学技術・学術文化の振興・高等教育（大学相当以上）、経済・産業の振興政策等は道州の役割、地域振興にかかわる産業・文化行政等は基礎自治体（市町村）が担うとした。

鳩山連立内閣発足以降の地方分権に関する動向については、「地域のことは地域に住む住民が決める『地域主権』を早期に確立する」との方針により、地方分権改革推進本部を廃止して「地域主権戦略会議」（2009年11月閣議決定）を設置、2009年12月に「地方分権改革推進計画」（2009年12月閣議決定）を策定、2010年3月に地域主権推進一括法案を国会提出（継続審議中）、2010年6月に発足した菅連立内閣において「地域主権戦略大綱」を閣議決定（2010年6月）した。

この「地域主権戦略大綱」においては、「地域主権改革」を「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組む事ができるようにするための改革」と定義付け、地域主権改革を総合的かつ計画的に推進するため、当面講ずべき必要な法制上の措置その他の措置を定めるほか、今後おおむね2～3年を見据えた改革の取組方針を定めた。

その内容は、「義務付け・枠付け」の見直し、基礎自治体への権限移譲、国の出先機関の原則廃止、ひも付き補助金の一括交付金化等で構成されており、地域科学技術イノベーション政策に関連するものとしては、経済産業省所管の中小企業関連法令や地域経済産業局の廃止・移管に関する検討等が行われている。

なお、自民党政権下で2018年頃以降に導入が検討されていた道州制の導入検討動向については未定（「検討も射程に入れる」との表現）であり、本大綱に基づく改革の取組の成果等を踏まえ2012年夏目途に「地域主権推進大綱（仮称）」を策定するとしている。

以上の政策文書における国と地方公共団体の機能分担について、地域科学技術イノベーション政策のうち、国家的プロジェクト及び基礎研究段階に相当する部分は主として国が担い、地域イノベーション政策で地域産業政策・中小企業政策等に相当する部分は主として地域（都道府県あるいは道州）が担う

と整理されている。

ただし、道州制ビジョン懇談会中間報告では、国家的プロジェクトを除く科学技術・学術文化の振興・高等教育（大学相当以上）も道州が担うとしている。

3. 行政刷新会議事業仕分け（2009年11月）以前の地域科学技術政策の変遷

行政刷新会議事業仕分け以前の地域科学技術政策の変遷について、先行研究を参照に整理する。

岡本はこれまでの地域科学技術政策の変遷を科学技術基本計画に沿ってレビューし、以下のように整理した[2]。

(1)科学技術基本法施行及び第1期科学技術基本計画以前（～1995年度）：「国主導型多極分散指向伝統的集積立地政策」（地域科学技術政策萌芽期）

テクノポリス法や頭脳立地法等に基づく大都市圏から地方への工場分散、新産業・研究開発拠点としてのリサーチパーク整備が推進されており、産業立地政策の側面が強い。

また、大規模なリサーチパークの代表事例である筑波研究学園都市及び関西文化学術研究都市は、国土開発・地域開発政策に基づく研究都市基盤整備として位置づけられる。

したがって、この時期の地域科学技術政策を「国主導型多極分散指向伝統的集積立地政策」（地域科学技術政策萌芽期）と定義する。

(2)科学技術基本法施行及び第1期科学技術基本計画対象期間（1995～2000年度）：「国主導地域配慮型地域科学技術政策」（地域科学技術政策成長期）

科学技術基本法施行及び第1期基本計画対象期間においては、地域科学技術政策がその用語も含め、施策として明確化・具体化して、国の支援メニューをカフェテリア方式で地域が選択する施策等を踏まえて、「国主導地域配慮型地域科学技術政策」（地域科学技術政策成長期）と定義する。

(3)第2期科学技術基本計画対象期間（2001～2005年度）：「国主導地域提案型産学官連携地域クラスター政策」（地域科学技術政策発展期～地域イノベーション政策萌芽期）

国の施策に対して地域（都道府県及び政令指定都市）が提案する知的クラスター創成事業といった地域クラスター政策が具体的な施策として展開されており、国立大学法人化を契機とした産学官連携の一

層の活発化と科学技術白書でのイノベーション概念の導入を踏まえて、「国主導地域提案型産学官連携地域クラスター政策」(地域科学技術政策発展期～地域イノベーション政策萌芽期)と定義する。

(4)第3期科学技術基本計画対象期間(2006～2010年度):「国主導地域提案型連携促進地域イノベーション・システム政策」(地域科学技術政策転換期～地域イノベーション政策成長期)

基本計画において明確にイノベーションの概念が導入され地域イノベーション・システムの構築として施策が展開されており、知的クラスター第Ⅱ期事業では、第Ⅰ期実施地域の連携化による実施地域選定、関係府省連携枠の設定、広域化プログラムの導入等地域間連携が強化され、「イノベーション25」が閣議決定された。したがって、これらを踏まえて地域イノベーション・システムの構築を目指した「国主導地域提案型連携促進地域イノベーション・システム政策」(地域科学技術政策転換期～地域イノベーション政策成長期)と定義する。

岡本は上記の変遷を踏まえて、第4期科学技術基本計画における地域科学技術政策の目指すべき方向性は、「地域主導型広域連携強化地域イノベーション政策」(地域イノベーション政策発展期)であり、今後の地域科学技術関連施策の展開を踏まえた具体的な方策を検討していくべきである、とした。

4. 行政刷新会議事業仕分け(2009年11月)評価結果とその後の動向

2009年9月に民主党を中心とする鳩山連立内閣が発足、行政刷新会議(2009年閣議決定)による事業仕分け(2009年11月)が実施され、文部科学省の地域科学技術振興・産学官連携関連事業については「廃止」との評価結果となった。その主な理由・コメントとしては、「事業自体の必要性は否定しないが国として実施する必要はない」、「各自治体の状況に違いがあり現場に近い組織に判断させることで効率が上がる」等が示された。

この評価結果を踏まえて、文部科学省2010年度予算では地域科学技術振興・産学官連携関連の新規事業については予算計上見送り、継続事業については「イノベーションシステム整備事業」として一本化した上で、2013年度末までに段階的に終了することとなった。

具体的には、既存の知的クラスター創成事業、都市エリア産学官連携促進事業、産学官連携戦略展開

事業の3事業を統合して「イノベーション・システム整備事業」に1本化(「地域イノベーションクラスタープログラム」と「大学等産学官連携自立化促進プログラム」の2プログラムで構成)、既存の地域イノベーション創出総合支援事業における継続事業分を研究成果最適展開支援事業(A-STEP)に移管した。

なお、経済産業省2010年度予算においても、地域産業政策関連施策から中小企業対策を目的とした関連施策へのシフトが行われ、地域イノベーション政策については、地域との共創による産業クラスター政策の再構築を行って、(1)地域主導型クラスター:地域独自で取り組むクラスターの他、広域で取り組むものについては、新・産業集積活性化法(企業立地促進法)等により国がサポート、(2)先導的クラスター:先導的な分野で我が国の国際競争力確保のため、全国的な視野から形成を推進していく必要があるクラスターを国が主導、の2クラスターで構成することとなった。

2010年6月に閣議決定された「新成長戦略～「元気な日本」復活のシナリオ～」では、7つの戦略分野として、(1)グリーン・イノベーションによる環境・エネルギー大国戦略、(2)ライフ・イノベーションによる健康大国戦略、(3)アジア経済戦略、(4)観光立国・地域活性化戦略、(5)科学・技術・情報通信立国戦略、(6)雇用・人材戦略、(7)金融戦略を掲げ、この戦略分野において21の国家戦略プロジェクトを選定した。これらの戦略及び戦略プロジェクトについて、(4)観光立国・地域活性化戦略では、地域資源の活用による地方都市の再生等、これからの国の地域振興策はNPO等の「新しい公共」との連携の下で特区制度等の活用により地方の「創造力」と「文化力」の芽を育てる「地域政策の方向転換」を図るべきとしている。

また、(5)科学・技術・情報通信立国戦略では、科学・技術力による成長力の強化を目指して、科学・技術力を核とするベンチャー創出や、産学連携など大学・研究機関における研究成果を地域の活性化につなげる取組を進める等により、グリーン・イノベーション(環境エネルギー分野革新)やライフ・イノベーション(医療・介護分野革新)等を推進して、独自の分野で世界トップに立つ大学・研究機関の数を増やすこと等を目指して、2020年度までに官民合わせた研究開発投資をGDP比4%以上にすると目標を掲げた。

現在、総合科学技術会議においては第4期科学技術基本計画（2011年3月閣議決定予定）策定に向けて検討を行っている。総合科学技術会議基本政策専門調査会「科学技術基本政策策定の基本方針」（2010年6月）においては、「国家戦略の柱としての2大イノベーションの推進」において、グリーン・イノベーション及びライフ・イノベーションをはじめとする様々な課題解決型イノベーションの創出を促す新たな仕組みとして、「地域の特性を活かしたイノベーションの推進」を掲げており、資金支援や人的支援、特区などを組み合わせた各地域における多様なシステムへのチャレンジやこれまで支援してきたクラスターを自立的な地域経済の核として、グローバルにも展開できるようにネットワーク形成や人材（原文ママ）育成、知財活用などで重点支援としている。

2011年度以降の地域科学技術イノベーション政策は、この新成長戦略及び第4期科学技術基本計画に基づいて推進されることとなる。

5. 地方公共団体における科学技術振興の現状

地方公共団体においては、ほぼ全ての都道府県・政令指定都市において科学技術を振興する審議会等が設置され、独自の科学技術政策大綱や指針等が策定されるなどの科学技術振興への取組がなされている一方で、地方財政の状況は近年特に厳しく、歳入・歳出ともに減少している。例えば、2001年度に比べて2007年度では歳出で約9%の減少、科学技術関係経費は約18%の減少となっている。項目別に見ると、公設試験研究機関の予算の減少が著しく、2001年度から2007年度までの6年間で約30%減少している。また、科学技術の推進に必要な研究交流（産学官共同研究や研究成果普及のための交流会の開催等）、情報整備（科学技術や知的財産に関連する情報の整備・提供等）、人材育成（中小企業の技術者を対象とした研修会等）等については、そもそも支出に占める割合が少なく、総合的な取組が行われているとは言い難い。地域にとって、従来では科学技術振興は国の役割との意識があり、また、厳しい地方財政事情とも相まって、公設試験研究機関を含む科学技術関係予算は、一層の削減の対象となっているのが現状である。地域の主体性を尊重しつつ科学技術の振興を促し、地域におけるイノベーションを創出していくためには、地域の研究開発機能のより一層の強化が必要である。

地方公共団体における科学技術イノベーション政策を支える財政面については、ますます深刻化しており、東京、名古屋圏とそれ以外の経済格差が拡大、特に地方圏では今後急速に人口が減少して地域経済の立て直しが深刻な課題となっている。

このように地方財政の現状を鑑みれば、少なくとも財政面については当面は国の支援措置が不可欠である。

6. 地域科学技術イノベーション政策における国と地方公共団体の機能分担に関する中長期的課題の分析と考察

以上を踏まえると、将来的には地域主導型広域連携強化地域イノベーション政策を目標にしつつ、道州制の導入に向けて地域が主体的に地域科学技術イノベーション政策を推進できるような段階的・発展的な機能分担を考慮する必要がある。

地域科学技術イノベーション政策の機能分担としては、地域独自の政策については規制緩和による特区導入等の国の支援措置を検討すべきであり、他方、都道府県あるいは道州にまたがる広域な地域連携や国際競争力を持つような先導的地域については、国としての財政面も含めた集中的・効果的な支援措置が必要である。

その前提として、地域主権における最大の課題である国と地方公共団体の財政システムに関する機能分担の検討が不可欠である。

現状の財政状況では、国の各種地域科学技術イノベーション施策による地域への支援は必要であり、地域での自由裁量権を可能な限り広げることにより、地域主導型の施策推進を段階的に発展させるべきである。今後の課題としては、地域主権に関する政策動向も踏まえつつ、主要国における地域科学技術イノベーション政策の国（中央政府）と地方政府との機能・役割分担に関する国際比較等について検討を行う予定である。

（参考文献）

- [1] 加藤浩，知財政策における国と地方の役割分担に関する考察，日本機械学会 2007 年度年次大会講演論文集，75（2007）その他
- [2] 岡本信司，第4期科学技術基本計画に向けた地域科学技術政策の課題と展望-地域科学技術政策の変遷を踏まえた分析-，研究技術計画，24(2)，177（2009）。（以下省略）