

我が国の科学技術政策形成における審議会 組織の機能

○田中 洋一、平澤 洽（東京大学）

1. 緒言

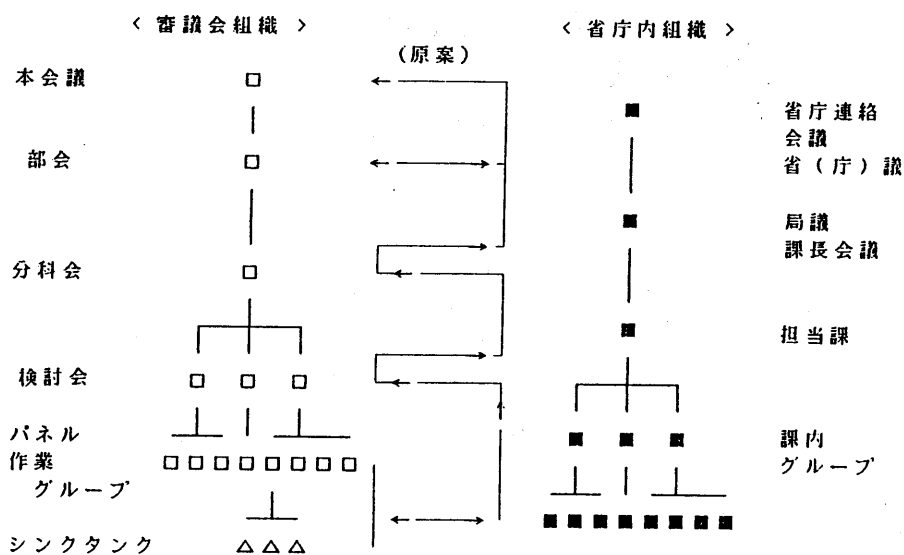
政策形成過程はその国の政治風土、政治文化の強い影響下にあると同時に、一方で政策領域自体の特殊性をも反映するものである。殊に高度な専門知識を必要とする科学技術政策のような領域においては、決定の権限と必要な知識が必ずしも相伴わないといった組織的な矛盾が現れ、効果的な意思決定を導く為には、何らかの独自の組織のメカニズムが働かねばならない。我々の研究はこうした問題意識のもとに科学技術政策の形成過程を、我が国の政府審議会機構の役割に着目して、組織論的な視点から考察を加えたものであり、本発表はその一端を述べたものである。

2. 研究の対象と手法

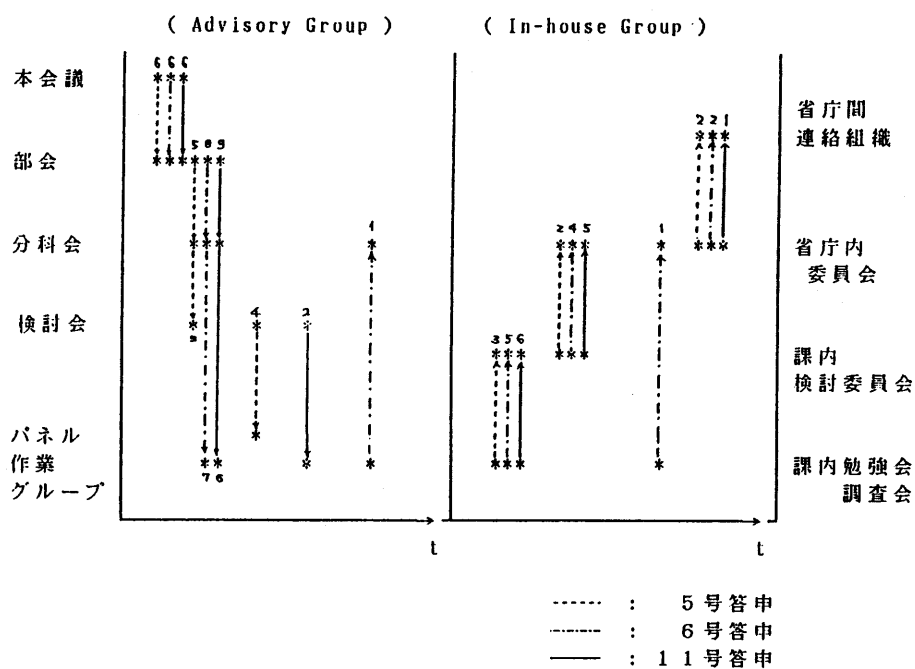
我が国の科学技術政策に関わる政府審議会は、その最も中心的存在たる科学技術会議を始めとして多岐に渡る。その中から特に我々がその調査対象として取り扱ったものは、各審議会における基本計画、長期ビジョンの政策立案のプロセスである。具体的には、第5、6、11号答申（科学技術会議）、原子力開発利用長期計画（原子力委員会）、宇宙開発政策大綱（宇宙開発委員会）、90年代の産業科学技術ビジョン（産業技術審議会、産業構造審議会）、長期エネルギー需給見通し（総合エネルギー調査会）、90年代の通信政策ビジョン（通信政策懇談会、電波通信技術審議会）などである。調査に際しては各審議会の報告書、議事録等の文書資料の分析とともに、関係者に対するインタビュー調査に主眼が置かれた。

3. 審議会機構と省庁内組織の連関

審議会機構（Advisory Group）内部の組織（本会議、部会、分科会、小委員会、作業グループ等）と、その担当省庁内部の事務及び検討の為の組織（In-house Group）との間には常に密接な関係が存在しており、両者の共働のもとに政策案の策定が進められる。当該官庁担当課と、審議会機構末端の作業部会で検討された政策案の素案は In-house Group 内部での審議、関係者の了承を得たのち、ヒエラルキーの上層へと持ち上げられる。同様の絶え間ない両者の Interaction によって、原案は組織の階層を上昇し最終的な決定へと導かれる（図1）。しかし実際のこうした原案の持ち上げは、単純な文書資料の授受とそれに伴う情報交換のみがその手段とされるわけではない。このプロセスには、ほぼ例外なく Advisory Group, In-house Group 双方で関係者の組織的な移動、交流に基づく階層間の伝達が見られる。これは Advisory Group においては、上部組織に所属する委員の下部組織の併任、In-house Group においては、内部のインフォーマ



＜図1 In-house Group と Advisory Group の連関＞



＜図2 科学技術会議基本答申にみる人の流れ＞ （数字は人数を示す）

ルな Study Group に属する担当職員が審議の進展に伴って、より上位の検討組織に取り込まれて移動してゆく、といった状況に示される（図2）。

そこでこうした Interactive なプロセスにおいて、政策案の立案に必要な当該領域に対する専門的知識がどのように取り込まれているか（あるいは取り込まれていないか）といった実態へと考察を進める。

4. 専門的知識の必要性

前述のようにこうした政策形成のプロセスにおいては、必要な情報の伝達は、その情報を担う人物を組織の中に取り込み、その組織内の人の移動、交流といった階層間の伝達によって可能とされる（Human-inclusive Process）。

しかし現実の人の移動、交流はその置かれている状況によって、全く異なる意味を持つてくる。一つにはその移動、交流の行われる組織のヒエラルキー的な位置であり、もう一つは時系列的な審議の推移つまり対象とされる審議内容との関連である。

図2でも示されるように Advisory Group と In-house Group との間ではその人の流れにも明確な差異が見られ、両者を同列に論ずることはできない。そこでとりあえず Advisory Group 内の移動に限定して以下話を進めることとする。

実際の審議内容と移動、交流の実態を各審議会別（長期計画別）に示したものが図3である。この図からは個別的な研究課題、具体的テーマの設定といった段階における階層的には下位の移動、交流が顕著であるという実態が伺われる。

そこで更に、こうした人の移動、交流に占める専門家（当該領域に必要な専門的知識を持つ大学、国研、及び企業等の研究者）の割合を、移動、交流の行われた組織階層に応じて見たものが図4、5である。図4においては、各審議会（の長期計画）ごとに区別され、図5では審議のプロセスを三つのステージに分けて（注）、時系列的な推移を見ている。

図4からは、審議会により多少の差異が見られている。宇宙開発委員会（宇宙開発計画）のような高度な専門的知識が必要とされる領域での比率の大きさは、その審議会（あるいはその長期計画）と、対象とされる内容の専門性との関連が推察される。

図5においては、審議プロセスの中間段階での比率の高さは、やはり審議がより具体的な課題、内容の検討に入った段階での専門的知識の有効性が伺われる。

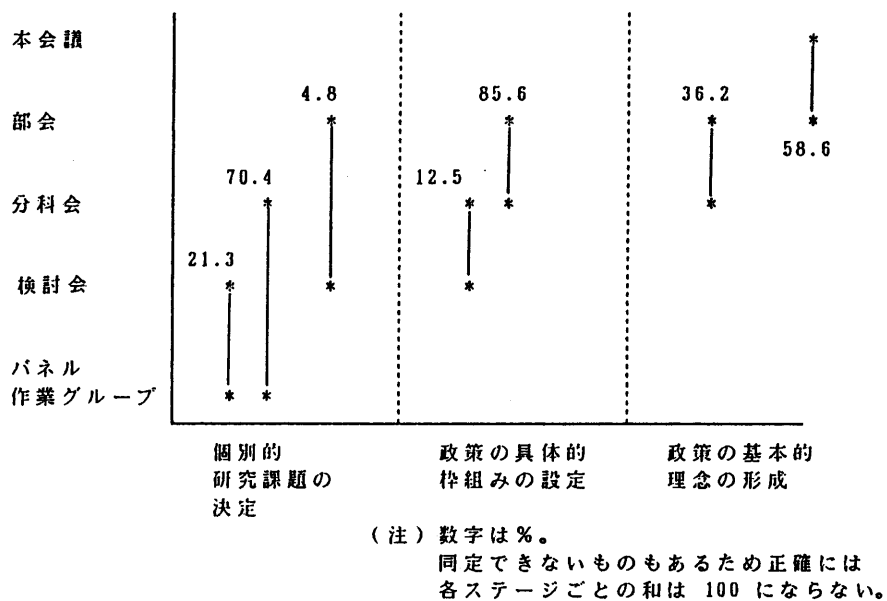
（注） 審議当初段階：基本的方針、目標の設定、政策の概念的な枠組みの形成。

審議中間段階：具体的研究課題、研究テーマ等の決定。

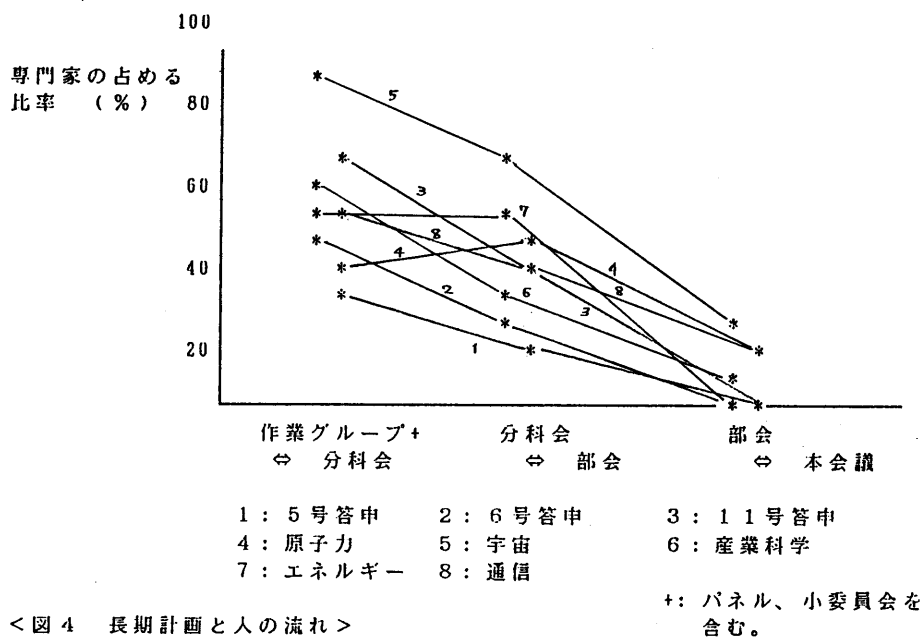
審議末期段階：関係者の了承、取りまとめ、予算化。

5. In-house Group における人の流れ

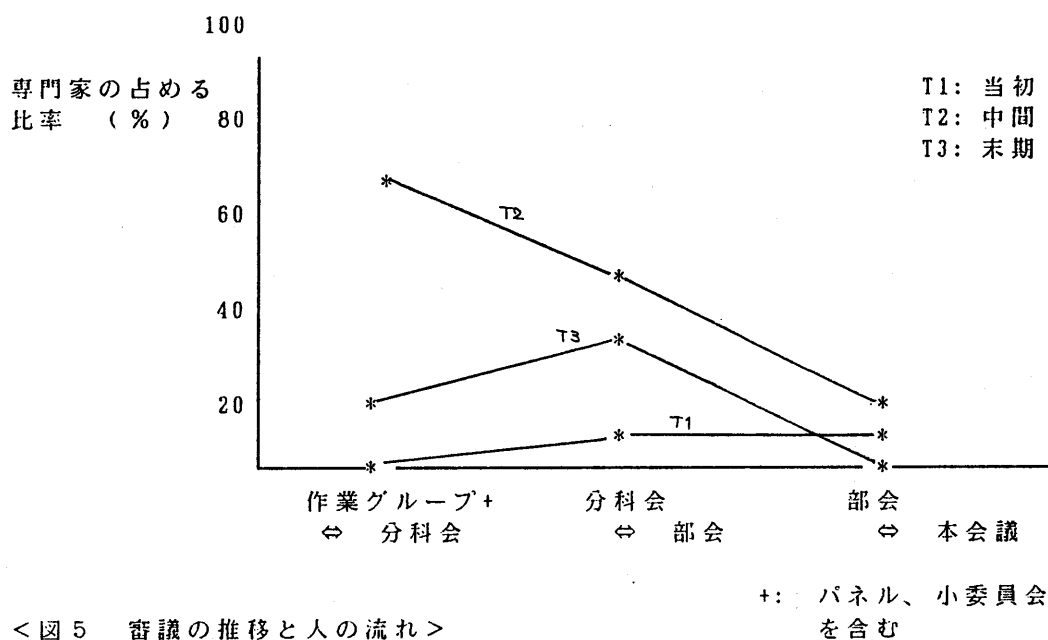
In-house Group 内における担当者の移動は、図2でも示されるように省庁内のインフォーマルな Study Group 及び調査班といった段階から、より上位の検討会、委員会といった組織へと審議のプロセスに従って持ち上がっていくケースが多い。通常は担当課員、担当課長等が政策立案の最終段階まで、こうした階層間の伝達の役目を果たす。これが我が国の政策決定が In-house making なものであるといわれる所以である。しかしながら政策案の専門性が極度に高い場合、当該する



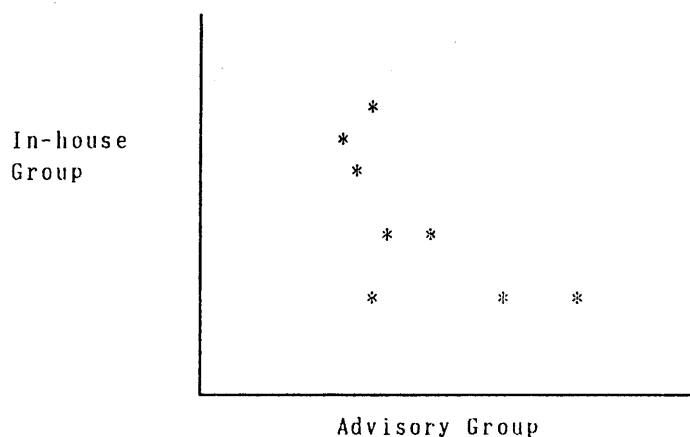
< 図 3 審議内容と人の流れ >



< 図 4 長期計画と人の流れ >



<図5 審議の推移と人の流れ>



<図6 Advisory Group と In-house Group の移動、併任の頻度+の関係>

注1 * は各長期計画ごと。

注2 + : 担当者の移動、併任の延べ人数に基づく。

In-house 内の担当者が十分にその伝達の機能を果たし得ない場合が想定される。そうした場合に、前掲の図 4、5 から伺えるように、それを補完する機能として Advisory Group 内の専門の研究者の移動、併任といった手段の有効性が考えられる。実際、In-house 内に専門的知識を十分持った人物が担当者として存在した場合、Advisory Group 内の研究者の移動、交流が相対的に少なかったケース（e.g. 科学技術会議第 11 号答申）や、逆に Advisory Group 内の研究者がより豊かな専門的知識に基づいて積極的なリーダーシップを発揮し、結果的に組織的な移動が多く見られたケース（eg. 原子力開発利用長期計画）などがあり、各グループの人の移動、併任の頻度にはやや弱いながらも多少の負の相関さえ見られる（図 6）。

6. 考察

現実に、具体的研究課題に十分精通しうる程の専門的知識と、その政策案の社会的政治的文脈に対する調和の取れた見識を兼ね備えた人物というのは、極めてまれであろう。また一方日本の政策決定は情報を記録として受け渡すよりも、人に体化されたものとして、決定システムの中にその「人」を取り込んでゆくプロセスである。従ってその政策案の審議のレベルや内容に応じて、取り込まれる「人」は変わってくるし、変わらねばならない。故にある程度正当な政策決定が行われる為には、こうしたメカニズムが十分有効に機能する必要があるし、その前提としての組織の柔軟性が保証されねばならない。

我が国の科学技術政策において、政府審議会機構と省庁内検討組織との間に見られる Inclusive-interactive な連関はその好例といえるかもしれないが、より更なる実態の解明には、諸外国の政策決定システムや、同様に高度の専門的知識が必要とされる企業の研究開発組織における意思決定の仕組みとの比較研究が有効であろう。