

「新時代に対応する科学技術の基本体制」

問題提起と論点整理

企画委員会

見解と提言

尾身 幸次（衆議院議員）

武田 康嗣（日立製作所）

岡村 総吾（東京電機大学）

吉村 融（埼玉大学）

内田 盛也（日本学術会議会員）

企画の趣旨と参考資料

【1】シンポジウムの趣旨

国際的にも科学技術に関する政策フレームが変化する中で、我が国の科学技術政策は大きな岐路に立たされている。端的にいつて今後は次のような構造的ともいうべき“ジレンマ”に対応せねばならないのではないか。

第一に、政策課題が広がり、幅広い科学技術領域の専門家の政策形成過程への参画と共に、リーダーシップの発揮を同時に図る必要がある。第二に、科学技術の“投げ手”である開発者側の発想・論理の反映と同時に、今後は科学技術の“受け手”である生活者側の発想・論理の反映を図る必要がある。第三に、科学技術固有の視点からの課題設定に加えて、科学技術以外の諸領域の政策課題との統合や、大きく国家戦略と連動した視点からの課題設定などが必要である。

これらの“ジレンマ”に対応しつつ、新たな政策構想を立案・遂行するためには、従来の科学技術政策の形成体制にあまりにも大きな制約があり、改革すべき点が多い。例えば、我が国では行政過程での政策形成に偏っていて、議会などが効果的に機能していないのではないかと、また科学技術会議もその分掌領域の政策的統合には有効であっても、他の政策領域との統合には無力ではないかなど、論点が多い。

現在我が国では、科学技術基本法が提唱される一方で、米国での国家科学技術会議の設置や大統領科学技術諮問会議の同委員会への改組などの動きを受けて、科学技術会議の実質的強化、更には、米国議会の科学技術評価局や民間の競争力評議会などに類した機関の設置の必要性も論じられるようになってきている。本シンポジウムは、我が国の科学技術政策の形成システムの実態と問題点を率直に振り返り、今後の適切な対応を可能とするような改革の方向について提言を交換する。

[2] 世界各国の政策形成体制

世界各国の科学技術政策形成体制は、その国の政治システムや社会的状況、あるいは政策の対象となる科学技術のレベルに応じてきわめて多様な形をとる。しかしながらそれを立法府と行政府の関係を中心として考えた場合、いくつかのタイプへと類型化を試みることができる。無論こうした類型に各国が厳密に区分される訳ではなく、大まかに区分を行った場合、主としてそうした傾向が強い、あるいはそちらの分類がより特徴を捉えている、といった程度の分類となる。従ってこうした類型化の試みは、あくまで科学技術政策形成体制の有り様を考える際の概念操作の小道具とみなすべきである。

1. 行政府主導型

→ 日本、韓国、台湾、タイ、インドネシア、英国、フランス、イタリア、イスラエル、エジプト、南アフリカなど

[ケース1：フランス]

現在のフランスの科学技術政策決定のフレームは1958年以降のドゴール政権下で築かれたといわれる。そこでは主に諮問委員会とDGRST（科学技術省）の二つの機関が大きな力を持つ。前者は12人の科学者から構成され、研究開発のレベルアップのための各種政策の方向性や研究課題について報告や提案を首相に対して行う。後者は科学技術関連の予算を、各省庁や国の研究機関と相談して配分を行う。特に研究の無駄な重複を避け、また政策の一貫性を保つことが要求されており、研究機関の改組・新設なども実施する。当初は、前者が後者を取り込む形で運営を行っていたが、現実的な課題に十分対応できず分化するようになった。

[ケース2：イタリア]

第2次大戦後、イタリアにおける研究開発活動を統合的な推進に役割を果たすことを期待されたのがCNR（国立研究会議）である。しかしこのCNRは、その運営を実質的に支配した大学の教官達が自己の専門領域の利益を守ることに固執し、効率的な研究活動を進めるための長期的計画の立案を行うことができなかった。

そうした中、科学技術政策に体系的に取り組みられるようになったのは、主に1960年代といわれる。その段階では各担当の大臣に広い権限が与えられ、専門家を大学や企業から選び出して諮問委員会を組織し、一貫した科学技術政策の策定を試みようとした。しかし政情不安や度重なる政権交代によって大臣が変わる毎に組織にも変更が加えられたため、委員会の勧告も一貫性を欠き、また研究課題の重複も続出した。

そこで1970年代に入ると研究活動を管理し安定化を図るための一連の法律が可決され、さらに1970年代後半から1980年代に技術革新のペースが加速し経済活動の多国籍化が進む中で、研究開発や教育の問題点を解決するための大規模な制度上の改編が試みられた。こうした中、CIEP（経済計画のための省間会議）が設置され、重点的な研究分野が決定された。

やがて1984年になって社会主義政権が成立すると専門家による大規模な諮問委員会が組織され、1986年に三つの重要な勧告を行った。これが現在のイタリアの科学技術研究の基本的な方向を規定している。

しかしイタリアでは伝統的に個人の自由で創造的な研究が重んじられる風潮が強く、諮問委員会などによる統制は余り実効性を持たないといった欠点か、かねてから指摘されている。そこで現在はこうした点も含め、新設された「科学技術に関する国家会議」での検討が進められている。

[ケース3：イスラエル]

イスラエルでは1982年従来からあるNCRD（国家研究開発会議）を吸収する形で科学開発省が設置された。また各省庁にチーフ・サイエンティストという役職が置かれて、大臣のアドバイザー

としての役割を果たしている。

しかし依然、省庁間の縄張り意識が強く個別省庁の枠組みを越えた適切な政策を作れずにおり、また適切な研究評価機関が存在しないこともしばしば指摘されている。さらにチーフ・サイエンティストのシステムについても、支援組織としての科学者・エンジニアによる委員会設置が検討されるなど見直し・合理化が検討されている。

[ケース4：南アフリカ]

南アフリカでは科学技術政策は文部省と経済技術省の二大省庁によって管轄されているが、特に文部省の権能が大きい。国家の研究開発の方向性を決定するSAC（科学諮問評議会）もまた直接の諮問を内閣や首相に対して行うのではなく、文部省に報告するという形で政策を提案している。ただこうした状況の弊害は特に産業技術の分野で甚だしかった。そこで最近では、従来から富国強兵を目指す産業開発の議論の場であった科学産業研究評議会に加え、経済効果の高い技術開発や資源の配分計画などについてアドバイスを行う技術顧問評議会が経済技術省の下部組織として設置されている。

2. 立法府主導型

→ 米国、カナダなど

[ケース1：米国]

米国においては伝統的に立法府（連邦議会）が強力な政策決定権、政策形成機能を持ち続けてきた。しかしその一方で政府の行政機構が肥大化しつつあるのは現代政治における一般的傾向である。特に産業・科学技術政策においてはその専門性からも官僚機構の機能が增大することは避けられない。そこでこうした行政府の巨大化に対抗し、連邦議会は自らの専門的政策形成能力を高めるため各種委員会を充実させ、その機能の強化を図った。科学技術政策の分野でいえば、連邦議会図書館に敷設されていた立法調査局が改組・強化され、また1972年にはOTA（技術評価局）が設立された。議会直属の委員会についても1970年の立法府再編法によって独自の専属スタッフを任命する権限が認められ、博士号取得者を中心とした有能なスタッフを積極的に採用している。

その一方、行政府における政策形成は必ずしも一元的ではない。米国の場合、行政省庁に加えて大統領府（ホワイトハウス）自体が官僚機構を有し、二元的な構造をとっているためである。これは歴史的に大統領が自らの政策を推進するために行政省庁の抵抗を嫌って対抗組織化を進めたためといわれる。従って米国の政策形成は伝統的に連邦議会（各種ロビイストやシンクタンクも深く関与する）の権能がいまだに強いものの、ことに科学技術政策に関しては立法府と二重構造を抱えた行政府にその政策形成能力が分散する傾向が強まっている。

[ケース2：カナダ]

カナダにおいては国務省のもとにNRC（国家研究会議）、さらにその下にMRC（医学研究会議）NSERC（自然科学・工学研究会議）が置かれ、また産業・科学技術省のもとにSCC（カナダ科学会議）、そして内閣に直属する形でNABST（国家科学技術諮問委員会）が設けられている。特に産業技術分野で重要な役割を期待されるSCCは、任期3年の専門家30名より構成され、政府から独立した組織として近年活発な活動を行っている。

こうした組織に特徴的なことは形式的には内閣の省庁の下部組織でありながら、上下院への報告が義務づけられるなど、議会の拘束力が強く働くシステムとなっており、そのことがこうした委員会の実効性の基盤ともなっている。

3. 委員会主導型

→ E U

[ケース：E U]

E Uにおける政策形成は主に各種諮問委員会、専門委員会委員会が中心となって、こうした委員会
が利益団体の利害調整まで行う。特に科学技術政策に関してはC R E S T (Scientific and Technical
Research Committee) C O D E S T (Committee for the European Development of Science and Technology)
I R D A C (Industrial Research and Development Advisory Committee) の3つの諮問委員会が主体とな
り関係各位の利害のバランスを取るべく議論が進められる。