

○平澤 冷（東大名誉教授）

平成 13 年から実施に移された省庁再編により、科学技術関連政策の形成体制も大きく変わることとなった。科学技術に関連した政策は、科学技術という極めて専門性の深い対象を扱うため、「専門性」と「民主性」という一見二律背反的な事象を調和させて扱うための特別な工夫が必要になる。ここでは、近年主唱され始めた「政治主導」体制のありかたについて、特に省庁再編後に焦点を当てて、以上の視点から検討を加えてみたい。

1. 「専門性」と「民主制」の調和

フランスでこの分野において多用される「ギャランター」制度は、専門性をたいした代表民主性であり、また近年先進国で一般的となってきた「熟慮参加型」意思決定システムも一つの工夫の成果である。この後者については、イギリスの「フォーサイト」、オーストラリアの「イノベーション・サットミット」、ドイツの「Futur」等がある。これらはいずれも中長期的な総合政策の決定過程に導入されたものであり、リサーチ・コミュニティだけではなく国民全体に関わる政策決定であるが故に、国民一般にも開かれたプロセスの下で意思決定が行なわれるように制度設計がなされている。

対象が科学技術全般でない場合であっても、国民生活に深く関わる事象に対しては市民や社会に対して広く開かれた形で検討がなされることはさらに一般化しているといえる。情報通信国民会議を毎年開いている国もあれば、これほど大掛かりでない場合でも遺伝子組み替え食品や環境問題等に関する市民会議等の開催は既に珍しくなくなったといえる。

このような参加型方式において、内閣や議会ないし議員は決して傍観しているわけではなく、そもそも欧州で参加型システムが国政の最上位のレベルにまで導入されてきた背景には、社会民主党系の政権の誕生があった。また、オーストラリアのように保守党政権であっても、科学技術関連政策は超党派で扱われ、下院科学委員会の先導によりイノベーション政策の枠組みが導入されたケースもある。このような世界的な状況の中で、科学技術に関する我が国の政策形成体制は、省庁再編後も決して先進的な制度に転換されたとは言えない。

2. 省庁再編前の意思決定体制

「政治主導」の概念が我が国において意味を持ち始めたのは、細川内閣において政権政党が交代してからである。それまでの戦後政治は万年与党体制の下で、官僚機構が実質的に与党の僕として安定的に行政を手中に収め、与党が定める枠組みの中で内容に関わるマイクロマネジメントに携わっ

てきた。この関係は、あえて政治主導とは言わない。政権政党の交代を経験した官僚機構は時の与党の僕になりきれぬ訳ではなく、一方で不変の行政対象である国民を意識することになる。この関係において、なお時の与党が確信する政治を展開するために「政治主導」体制が必要になる。

行政組織の大幅な改革を行なう前は、「政治主導」を実現する場として、日常的な大臣としての業務や関係閣僚会議の他に、特に意味をもってきたのは、与党の政務調査会に連なる委員会や、首相の下で組織される省庁横断的ないし国民的な会議であった。いずれも大蔵省に牛耳られていた概算要求の枠組みに風穴を開ける役割を果たし、「政治主導」を実体化した。科学技術関連政策に関しては、与党の科学技術調査会の下に情報通信等の関連調査会をあわせた「科学技術立国調査会」にそれを強化し、特にこの間に多く配布された補正予算の決定過程では実質的な査定が行なわれた。また、「教育改革国民会議」や「産業競争力会議」のような総合政策を審議する場も行政の外に置かれた。

「立国調査会」では、補正予算の査定以外にも行政改革の審議にあわせて、議員による熱心な勉強会が開かれ、評価制度の設計のように WG を結成し、議員が実質的な議論を行いその結果が議論を先導したケースもあった。

3. 省庁再編後の意思決定体制

省庁再編に当たっては、内閣府と各省の上下関係をどのように設計し、内閣府の諮問会議の構成や行政権限についても様々な議論が行なわれた。これらの具体的な詰めは細部まで行なう時間的なゆとりが無かったこともあり、新しい行政組織が発足した後、個別の行政課題を処理する過程で綱引きが繰り返され、しかるべき形が形成されてきた経緯がある。たとえば、内閣府が行なう「総合調整」と各省がその主務事項に関し行なう「政策調整」の実態についても、その後の運営の過程で変化してきていて、まだ完全に固定化されたわけではない。

初年度の概算要求において行なわれなかった、個別事項に対する事前評価制度は2年度目に当たる平成15年度概算要求においては、総合科学技術会議で案件ごとにS、A、B、Cの評点を付けることになり、既存施策については原則20億円以上、また新規施策は1億円以上が対象とされた。しかし、1件当たりの持ち時間が数分と短く、実質的な検討がなされないで評価し、その結果担当省庁における検討結果とは異なる形で意味をもつことになったケースも多い。この仕組みは平成16年度予算の概算要求過程においても基本的には継続されたが、対象案件を含む制度上の見直しはなされた。

行政組織の改革により、上記のような振れがあるにしても、内閣官房の強化、内閣府の設置、総合科学技術化会議の位置付けにより、垂直統合型の行政機構が発足したことになる。そしてその運営制度や制度化されていない運営方式如何により実質的な内容が揺れ動く状況が続いている。このことはとりもなおさず、「政治主導」の内容にもおよぶこととなる。

端的には科学技術担当大臣の交代によりその都度運営方式が変化したことがその間の事情を物語っている。また、新行政機構においては、与党の「立国調査会」は従来ほどの力を発揮していない。

このことは、「政治主導」の内容が与党にではなく議院内閣制の内閣の方に主たる権限が移動したことを示している。

4. 期待される議会の関与と「政治主導」体制

現行の行政システムは、当初予想しなかった困難な課題を抱え込むことになったのではなからうか。

第一には行政の専門性と議員の専門性の問題である。議員は本来ならば専門性もさることながら民主制を担っているべきであるが、「政治主導」により行政内容の細部にまで指導力を発揮できるとすれば、議員の専門性をどのようにして担保すべきか、これが新たな課題である。もちろん経験や識見に優れた議員も多いことではあるが、行政が収集できる専門的知見やその検討の深さに匹敵する知能を整備することは不可能であろう。それが専門性の所以である。なまじのヒアリング等では、事が重大であるが故に弊害の方が大きくなるケースも考えられ、実際この過程でもそれらを経験している。

第二には「政治主導」の結果、垂直統合の体制が強化されたがその反面、省庁間の水平連携の体制が従来に比べ格段に弱くなったことである。ただし、皮肉にも上位機関に戦略形成機能が十分に備わっていないため、政策形成過程としては依然としてボトムアップの「持ち寄り」型である。従来と異なる点は、「調整」機能が強化された点であり、この場に「政治主導」体制が持ち込まれるかどうか注目したい。

このような新たな課題を含め、専門性と民主制の調和のあり方について以下に考察を加える。

第一には専門性に係るマネジメントからのヒントである。たとえば、研究所のマネジメントにおいて、研究者の専門性を生かす立場から所長のリーダーシップの内容は、ビジョンや大方針あるいは研究環境の整備等という研究上の大枠や制度設計に係る事項を中心にして展開すべきであり、具体的な研究内容にまでは立ち入らないことが推奨されている。行政関連の事例では、たとえば ITS に関する米国運輸省の意思決定は、ITS アメリカという調整組織が外部に設置されていることもあって、プロジェクト選定のクライテリアを設定するのみで、詳細な調整内容には介入しない体制になっている。行政評価に関する GPRA に関しても、米国議会は行政に対し自己の戦略計画の形成とその達成度の報告を義務付けるが、達成度を測る基準として、民間で行なわれる最高の効率と同等程度あるいはそれ以上とし、個別には評価に介入しない体制になっている。

これらの事例はいずれも専門機関の上位からのマネジメントのあり方に対し、同様な整理と切り分けを行なっていて、上位のリーダーシップは、広い見識や民主的な正当性を背景にして枠組みや方針あるいは基準を与えるにとどめ、具体的な内容に関しては、専門性を具備した下部の構成者に委ねる方式である。これを「信託」方式とする。

第二には、「契約」方式で切り分けることも行なわれている。民主制を背景にした実現すべき内容を専門性を備えた機関に契約方式により委託するケースである。ニューパブリックマネジメントの

枠組みは基本的にこの方式によって成り立っている。

また、第三にはチェックアンドバランスの関係で整理することもできるであろう。たとえば、民主制の基盤を専門性によって検証する一方で、民主制による意思を専門性は受け入れるような場合である。この関係に選挙民が介在する場合、専門性を基盤とした検証結果の公表は大きな意味をもつことになる。

いずれにしても、「政治主導」の歯止めをかけると同時に、専門性のみでは解決できない課題に関して、全体性や強力な意思的な調整により社会のブレークスルーを実現していくメカニズムとなることを期待したい。