

科学技術政策の決定過程を巡る考察

○田中 洋一, 今井 拓郎, 平澤 冷 東京大学

1. 緒言

本研究は、昭和62年度から翌63年度にかけて、東京大学平澤研究室において実施された科学技術政策関連官庁を対象とするアンケート調査、及び政策立案担当者に対するヒアリング調査に基づいて、我が国の科学技術政策の形成過程を巡る一考察を述べたものである。

組織内の合意形成という点に関し、我が国のそれは欧米諸国とはかなり異なった様相を示すということは、内外の論者等によってもしばしば指摘されている。加えて、科学技術政策は高度の専門性を要求されながら、そうした対象を扱う組織において、課題を処理する権限と、課題を理解するための知識量とが並行関係を成していないという権限と知識の逆相関ともいうべき関係が存在する。

そうした状況をふまえながら、官僚機構という組織内部の政策立案及び合意形成の特色を明らかにしようというのが、本研究の目的である。

2. 調査研究の実施

アンケート調査は、我が国において科学技術、研究開発に関連すると思われる諸官庁の中から八省庁を選び、そうした政策の立案に参画した経験があると思われる人物（役職としては課長補佐以上）を選択して配布されたものである。調査は回答者が参画した政策のうちの任意の一政策について、特にそのアイデアや情報の源泉、或いは合意獲得の為の交渉相手や交渉頻度など、多岐に渡る内容について詳細に問うものであり、その回答の繁雑さにもかかわらず、126名の方に御協力頂くことが出来た。

また更には、幾つかの政策についてはアンケート調査と並行、或いは前後してヒアリングによる調査が実施された。

3. 施策モジュールの創起

本研究では政策立案過程を便宜的に、(1)政策の概念的枠組の形成、(2)施策への具体化、(3)施策の予算化、の3つのプロセスに分類している。

そして先ず第一の段階においては、政策内容を構成する要素（施策モジュールと呼称）に焦点を当てて、各モジュールについて、そのアイデアや情報がどのようにして得られたかを追うことで、施策モジュールが創起される実状の把握を試みた。

4. アンケート結果から

回答された149件の政策についてニーズとシーズの両者どちらの認識が先行したかという点については、圧倒的にニーズ先行型を挙げる者が多い(78%)

施策モジュールのアイデアを提起した主体について、ニーズ、シーズ別に見ると担当課内、及び付属研究所の比重が高く、大学や業界等からの働きかけは稀薄である(図1)。

また情報活動の源泉としても、省庁内の勉強会や会合、及び付属研究所の研究者との個人的な接触等が重視されており(図2)、その情報の種類としては、国内、国外の既存の政策に学ぶところが多いようである(両者合わせて42.9% 図3)。更に情報処理の手法としては基本的統計処理(89.7%)、ブレインストーミング(58.3%)が中心で、他の統計分析はほとんど用いられていない。しかもその有効性となると、ブレインストーミング以外は余り高い評価が与えられていないところから、立案担当者の行動様式の一端をうかがい知ることができる(図4)。

(図1) アイデアを提起した主体

	ニーズ (%)				シーズ (%)			
	A	C	D	F	A	C	D	F
ニーズ	54.1	18	9	10.1	43	20.4	10.8	16.1
シーズ								

B-5.4 E-5.4 G-2.7
B-5.4 E-4.3

A:課内 B:局内他課 C:付属研究所
D:科学技術会議及び審議会
E:大学の研究者 F:民間企業、民間研究所
G:その他(政治家等を含む)

(図2) 情報の源泉

	ニーズ (%)							シーズ (%)		
	A	B	C	D	E	F1	F3	F2	F3	G
ニーズ	18	7.8	18.4	7.8	9.2	17	8.7			
シーズ	15.8		21.7		9.2	17.8	8.6	8.6		

B-3.9 D-7.2 F2-6.8 G-6.3
F2-7.2

A:文献、書籍 B:学会 C:省庁内勉強会、会合
D:シンクタンク報告 E:視察
F1:研究者との個人的接触
F2:官僚 #
F3:業界・マスコミ #
G:その他(陳情等を含む)

(図3) 情報の種類

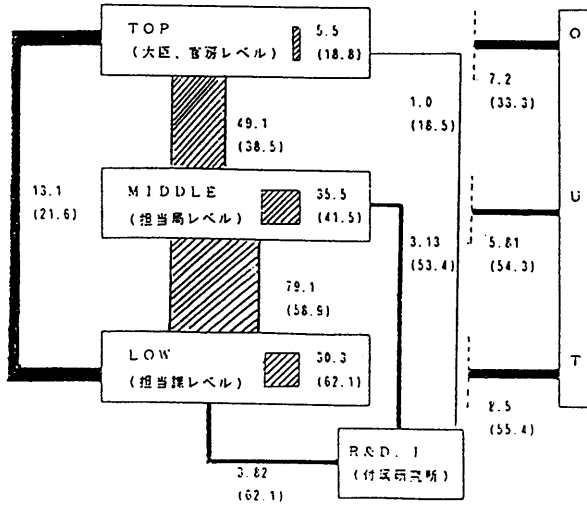
	ニーズ (%)		シーズ (%)	
国内既存政策	22.9	民間の組織、制度、 テーマ等	11.3	提唱された政策、 提言
国外既存政策	20.0		22.9	
独自の発想	22.9			

(図4) 情報処理の手法

基本的統計処理 (集計、作表等)	59.7 (19.3)	KJ法	5.1 (0.0)
ブレン ストーミング	51.3 (58.3)	縦形 計画法	1.7 (0.0)
デルファイ法	6.0 (0.0)	PPBS	1.7 (0.0)
シナリオ ライティング	6.0 (14.3)	回帰分析	7.7 (11.1)
関連樹木法	7.7 (0.0)	因子分析	3.4 (25.0)

()内は有効と答えた人の%

(図5) 交渉の連関



NA (NE) : 交渉の相手はTOP~R&D, I間を1.0とする。
 (注)公式の場合における直交、投線等の占める割合、(%)
 各セルを対角セルの大きさに比例する。

5. 交渉に於ける組織内連関

政策立案の第二、第三のプロセスとして、合意形成を得る為の交渉過程が存在する。今回のアンケート調査の結果をもとに交渉の連関を模式的に示したものが(図5)である。

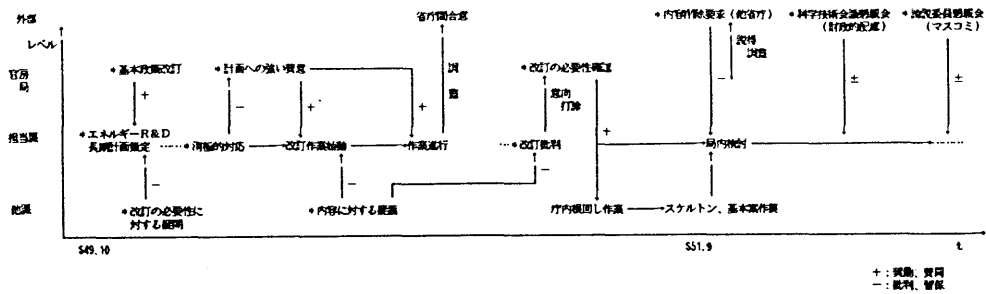
この図からも示唆されるように、合意形成の為の交渉は秀れて有機的な繋がりをもっている。確かに課長、及び課長補佐クラスを中心としたミドル、或いはむしろ機構内では下位に位置する担当官が中心的役割を果たしているとはいえ、決してボトム・アップ型といったような単純な構造は備えていない。そのことは時系列的に組織内の意思決定の構造を追うことにより、一層明示化される。

6. 合意形成のダイナミズム

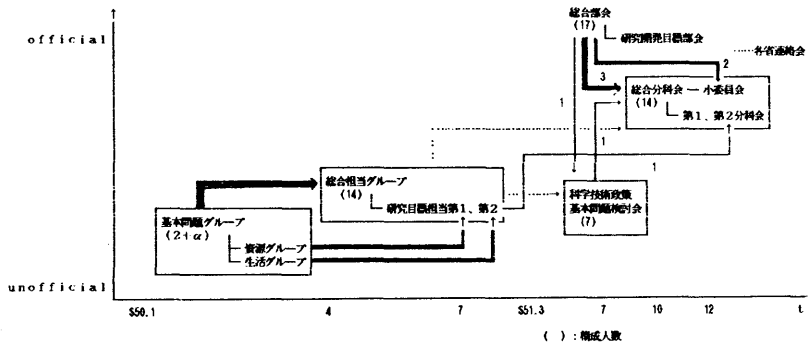
(図6)、(図7)は科学技術会議6号答申(昭和52年度)をケースとして科学技術庁内部での立案のプロセスを二つの視点から分析したものである。

(図6)は縦軸に組織のヒエラルキーをとって、政策形成のキイとなるような「意思」の働きかけが、どの部位でなされたかを時系列的に追ったものであり、一方、(図7)はプロジェクト・チームとして設置された組織の変遷を「人の移動」及びその「公称性 officiality」をもとに分析したものである。

(図6) 意思の作軸



(図7) 組織の発展



7. 考察

ヒエラルキー的性格の代表とされる官僚組織内部においても、そこでの合意形成は決してボトム・アップ、トップ・ダウンといった単純な直鎖的構造ととらえられるものではない。むしろ、組織内においては、所管の部署というセンター、或いはミドルな部位を中心とする *intensive* な構造をとる、と考える方が妥当である。しかも、その構造は決して *static* な性格のものではなく、「人」の繋がり (*Human Relations*) をもとにした、機構内の階層性には必ずしもこだわらない柔軟な組織編成に拠る *dynamic* な性格を持つといえる。

こうした「人」の要素の重視は、従来の制度的枠組にとらわれがちな組織論では見落とされがちな視点であり、日本の組織運営や合意形成をとらえる重要なキイとなりうるものである。

こうした視点から、研究開発に携わる民間組織や、或いは諸外国との比較研究も今後、重要な課題であると思われる。