

日本では科学技術行政へのある種の民主的統制が強過ぎる

村上 裕一（北海道大学）

科学技術・イノベーション（以下、「科技イノベ」と記す）行政と民主的統制との関係を、私たちは一体どのように考えるべきか。一般的に行政統制、すなわち「主権者である国民が、職務・権限を委任する行政組織に責任を問えるということ」が民主主義国家の条件であるということに、異論はないだろう。しかしながら、国民による統制を行政活動の細部にまで及ぼせることは物理的に難しいし、仮にそれができたとしても、行政の効率性や専門性といった、委任の旨味が大きく減殺されてしまう恐れがある。したがって、いかなる行政統制があるべきかを論じる際には、委任のあり方、すなわち、国民からしかるべき人や組織に、いかなる行政活動を、どのように任せるべきかという問題との関係で、線引きの議論が必要になる。

この問題は、数ある政策分野のうち、科技イノベ分野においてより顕在化する。なぜならば、科技イノベ行政には、より大きな不確実性と専門性が伴うからだ。例えば、将来的にどの科学技術が社会問題の解決に資するか、そのために現時点で一体どれだけの行政資源を注ぎ込むべきか、注ぎ込んだ行政資源に対してどれだけのアウトプットやアウトカムが期待できるかといったことは、専門家でさえ、十分に予測することができない。もちろん、誰にも「答え」が分からない中で、多くの国民に「参加」を求めることにより、多様な視点・価値観をもってその政策判断を「正統化」することはできるかもしれないが、科技イノベ行政においては、国民からの負託を受けた政治家や官僚による予算調整と、相対的により合理的な科学的判断を下し得る専門家による、「選択と集中」を伴う決定と実施に委任をする領域が、どうしても広くならざるを得ない。すなわち、民主主義国家の科技イノベ行政では特に、専門家への委任の程度と態様との対比で、民主的統制のあり方が問題となる。

本報告では、このことを踏まえた上で、実態分析により、日本の科技イノベ行政への民主的統制はある意味において強過ぎるのではないかという問題提起をしたい。これは、いかなる民主的統制があるべきかというこれまでの議論に隠れていた視点だが、本報告では行政に対する統制と委任という、原点とも言うべきポイントに立ち戻った上で、あるべきその民主的統制について論じたい。

政府のとりわけ科技系統組織からよく挙がる指摘として、最近の日本の研究開発費の政府負担割合が、フランス、イギリス、アメリカといった先進諸国を下回っているというものがある。また、同じく、日本では2001年からの第2期科技基本計画以降、同計画が当初掲げた研究開発投資目標額が達成されていない。本報告ではまずその原因を考察の対象にして突き詰め、日本のそうした特徴が我が国の科技行政に対する民主的統制のあり方によってかなり規定されているのではないか、ということを示してみたい。

その上で、日本において多面的・多層的構造をなす科技政策推進体制における、民主的統制のあり方を検討する。本報告ではそのために、欧州連合やスウェーデンの科技イノベ行政との比較を行いたい。この比較