



Title	行政への民主的統制と委任：科学技術・イノベーションにおける現状と展望
Author(s)	村上, 裕一
Citation	北大法学論集, 71(3), 59-98
Issue Date	2020-09-30
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/79343
Type	article
Additional Information	There are other files related to this item in HUSCAP. Check the above URL.
File Information	lawreview_71_3_02_Murakami.pdf



[Instructions for use](#)

行政への民主的統制と委任

—— 科学技術・イノベーションにおける現状と展望 ——

村 上 裕 一

目 次

1. はじめに
 - 1.1. 行政への統制と委任
 - 1.2. 本稿の問題意識
 - 1.3. 本稿の構成
2. なぜ日本の研究開発費の政府負担割合が低いのか
 - 2.1. 状 況
 - 2.2. 分 析
 - (1) 戦後の科技体制解体とレガシー
 - (2) 民間企業の自律的な研究開発
 - (3) 科技庁による「権限なき調整」
 - 2.3. 小 括
3. なぜ科技基本計画の投資目標額が達成されないのか
 - 3.1. 状 況
 - 3.2. 分 析
 - (1) 科技政策特有の可能性
 - (2) 文言調整過程のエピソード
 - (3) 目標額設定の力学とその変容
 - 3.3. 小 括
4. 欧州の科技イノベ行政の動向
 - 4.1. Horizon Europe
 - (1) 推進体制
 - (2) 策定過程：2018～2019
 - (3) EIC の設置理念

- 4.2. スウェーデンのイノベーション行政
 - (1) 官民の補完的關係
 - (2) イノベーションを促す政府調達
 - (3) holistic な政策統合
- 4.3. 日欧比較：統制と委任の理念型？
 - (1) 財政当局等の事前統制の抑制
 - (2) 予算調整と政策実施の關係整序
 - (3) 科技行政とイノベーション行政の區別
5. 終わりに
 - 5.1. まとめ
 - 5.2. 結論
 - 5.3. 今後の課題

1. はじめに

1.1. 行政への統制と委任

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關係を、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關係で、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、大きな不確実性と専門性が伴う科技イノベ分野において、より顕在化する。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（もしくは、政府や民間にとって「金のなる木」になるか）、そのために現時点で一体どれだけの行政資源を（他分野に優先して）注ぎ込むべきか、注ぎ込んだ行政資源（インプット）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、(相対的に真理に近いところにいる) 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・価値観によりその政策判断を「正統化」することはできるかもしれないが、科技イノベーション行政においては、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ーション行政では特に、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。

1.2. 本稿の問題意識

本稿では、上記のことを踏まえた上で、実態分析により、日本の科技イノベーション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(その部分における委任の幅をもう少し広げてみてもいいのではないか)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¹、本稿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、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という指摘もある。本稿ではまずその原因を考察し、日本のそうした特徴が我が国の科技イノベーション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。

とはいえ、このことを示し、また批判するだけでは何も始まらない。思うに、日本において、内閣府や文部科学省(以下、「文科省」と記す)

¹ 山本清(2014)「科学技術とアカウントビリティ」『会計検査研究』、第50号、pp. 5-10。

といった科技政策所管府省、及び、その付置研究所、大学等の高等教育機関、そして民間企業等によって多元的・多層的構造をなす科技政策推進体制には、本稿の分析と成果からすれば、行政統制の観点からそれなりに有意義な面もあると言える。なぜならば、多元的・多層的な政策推進体制を構成する諸組織が政策論議において活発に競い合うことにより、科技イノベーションに対するある種の行政統制がうまく機能する可能性が高まると考えられるからである²。もしその多元的・多層的な政策推進体制に多少の問題があるとしても、制度運用を改善することによって、本稿で指摘する我が国特有の「拙さ」が克服される可能性もある。本稿では、これを裏付けるために、欧州等、他の国・地域の科技イノベーションに対する民主的統制の態様との比較を行いたい。欧州が常に理想的というわけではなく、単純比較もできないが、それらとの比較によって、日本の特徴を浮かび上がらせられると考えている。

1.3. 本稿の構成

本稿では、上記の問題意識の下で、科技イノベーションに対する民主的統制がいかなる形で行われるのが望ましいかについて、日欧の制度・運用比較を通して検討する。そのために、まず、**2**で、日本の研究開発費の政府負担割合が他の先進諸国よりも低水準にとどまっている原因を分析する。次に、**3**で、日本で第2期科技基本計画以降、研究開発投資目標額が達成されていないことの原因を分析する。そして、これらの分析結果から、日本では科技イノベーションに対するある種の民主的統制が強過ぎると指摘する。その上で、**4**で、欧州連合でまさに実行されようとしているイノベーション行政の枠組み Horizon Europe 策定の過程と理念、及び、スウェーデンのイノベーション政策推進の体制と理念を概観し、上記の考察結果と比較することによって、科技イノベーションに対する望ま

² 同趣旨の主張は、Marks, G., & Hooghe, L. (2004). Contrasting vision of multi-level governance. In Bache, I. & Flinders M. (eds.), *Multi-level Governance*. Oxford Univ. Pr. pp.15-31からも読み取れる(村上裕一(2020)「条約実施分析・試論：ワシントン条約を素材として」『北大法学論集』、第70巻第6号、pp. 1-29を参照)。

しい民主的統制のあり方を論じる。

2. なぜ日本の研究開発費の政府負担割合が低いのか

2.1. 状 況

日本と他国の研究開発費については、科学技術・学術政策研究所 (NISTEP) の『科学技術指標2019』の第1章で分析されている³。それによると、2017年の日本の研究開発費総額は対GDP比で3.48%。4%を超えるイスラエルと韓国に次いで世界第3位 (OECD 推計では3.20%で世界第6位) である。これはスウェーデン (3.27%) などと同水準だが、アメリカ (2.76%)、フランス (2.25%)、イギリス (1.68%) といった先進諸国を上回っている。同じ世界ランキングで日本は1990年代から2008年にかけて世界第1位だったのであり、この点でも、日本が他国に見劣りするものではない、ということは確認しておく必要がある。

しかしながら、2008年以降、日本の研究開発費はその総額でも対GDP比でも減少に転じ、世界ランキングの順位を下げていった。このことは、政治・行政的背景として、2009年の自民党から民主党への政権交代と無関係ではないかもしれない。すなわち、政権担当経験のなかった民主党が、事業仕分けに象徴されるようなキャンペーンを展開したことがここに多少作用した可能性がある。ちなみに、日本では1991年から2014年の24年間、ほぼ一貫して年度当たりの研究開発費総額は増加しているが、その間に7回、それが前年度比減になったことがある。その7回には、その間にあった3回の (衆議院議員総選挙を経た) 政権交代の年が含まれる。それは、自由民主党から日本新党等へと政権交代した1993年 (-1.4%)、自由民主党等から民主党等へと政権交代した2009年 (-8.3%)、民主党等から自由民主党等へ政権交代した2012年 (-0.3%) である。政治体制が流動的だと官民合わせた研究開発費が減る、という何らかのメカニズムがあることを窺わせている (ただし、政府の研究開

³ NISTEP ホームページ (https://www.nistep.go.jp/sti_indicator/2019/RM283_00.html)。なお、本稿で引用・参照したウェブサイトへの最終アクセスは、2020年5月11日である。

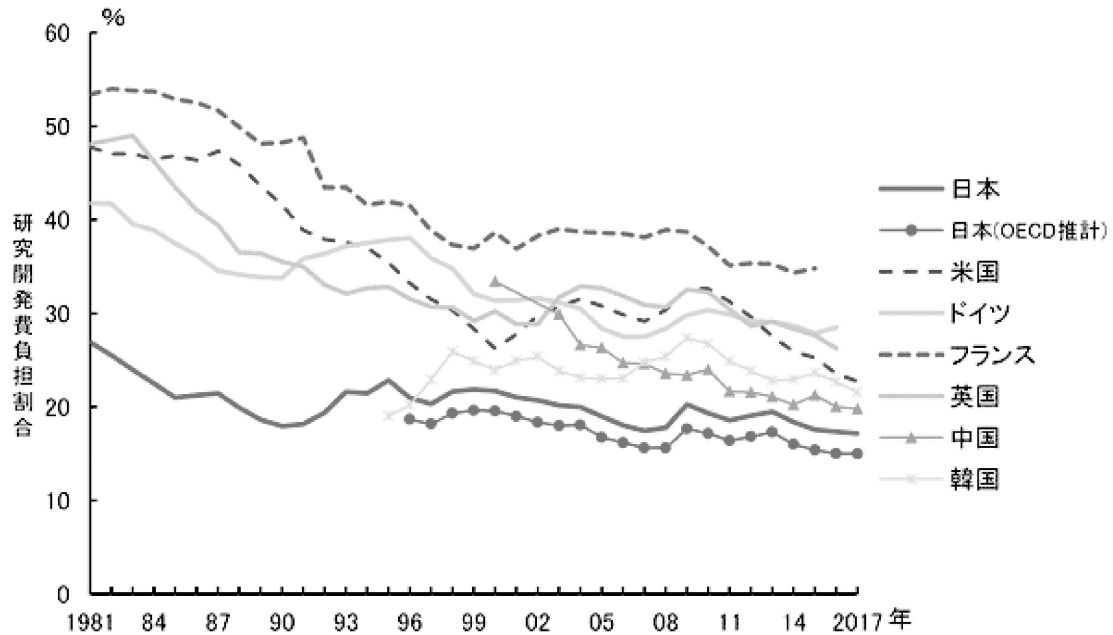


図1 主要国研究開発費の政府負担割合の推移

出典：NISTEP『科学技術指標2019』調査資料-283、2019年8月(図表1-2-4)。

発予算との間には有意な相関関係がない)。いずれにしても、これについては、各政権と財政当局との関係性を含め、さらなる実証的な分析が必要である。

さて、これに対し、日本の科技系統組織を中心に、日本の研究開発費の政府負担割合が低いことがよく指摘される。確かに、2015年の研究開発費の政府負担割合は日本で15.41%と、フランス(34.59%)、イギリス(27.98%)、アメリカ(24.04%)といった先進諸国を下回っている(図1)。NISTEPはこれについて、「日本の研究開発費の負担割合を見ると(中略)、企業(72.2%)に加えて、大学(9.3%(中略))の負担割合が他国と比較して高いため」と分析している。図1を見れば、統計のある1981年以降ほぼ一貫して、日本の政府負担割合は先進諸国のそれを下回っている。

確かに、研究開発費の政府負担割合が高ければ研究開発やイノベーションが促進される、というものでは必ずしもない。ただ、科技行政担当者の立場からすれば、全体の中でより多くの予算を獲得し現場に配分することがその存在意義になる。そうだとすると、政策のアウトカムをさらに高めるためには、政府負担割合を上げていくべきではないかとい

うことになる。次節では、なぜ研究開発費の政府負担割合が低いかを考察していきたい。

2.2. 分 析

(1) 戦後の科技体制解体とレガシー

このことを探るには、やはり歴史を遡ってみる必要がある。まず、第2次世界大戦終戦後、日本の非軍事化と民主化を目標とした経済機構の根本改革を基本方針としたGHQの対日管理政策の中で、従前の科学動員体制が消失してしまったことは大きい。このとき、放射性同位体分離・航空機・加速器・テレビ・レーダー等に関する研究が禁止され、関連施設は撤去された。1942年1月、内閣に設置された技術院は、我が国の科技に関する基礎研究・応用研究・工業化研究を専門別に一貫して統轄指導し、また各専門相互間を有機的に連絡調整する機能を持つ科技行政機関だった。この技術院は1945年9月に廃止され、その機能は内閣調査局・文部省科学教育局・商工省特許標準局に三分された。その後、現在の科技政策推進体制にも通じる日本学術会議（1948年7月）と科学技術行政協議会（STAC）（同年12月）が設立され、紆余曲折を経て旧科学技術庁が創設されたのは1956年5月のことであり⁴、この点において、日本は他国に後れを取った。

実証は難しいが、歴史が浅く若い省庁が、実績の少ない初入閣の大臣をあてがわれるなどして⁵、予算や政策の調整で不利な地位に置かれるということは十分にあり得る。実際、「技官の官庁」だった科技庁は通産省の威を借りて活動することが少なくなき、原子力官庁としての特性が強かったのに対し、総理府外局にありながら科技政策の総合調整権限は極めて弱かった⁶。このことは、日本の予算過程において、科技庁のよう

⁴ 村上裕一（2015）「『司令塔機能強化』のデジャ・ヴュ：我が国の科学技術政策推進体制の整備を例に」『年報公共政策学』、第9号、pp. 143-168。

⁵ 村上裕一（2018）「国土政策と地方創生との関係について」小磯修二・村上裕一・山崎幹根編著『地方創生を超えて：これからの地域政策』、岩波書店、pp. 76-77（表2）。

⁶ Murakami, Y. (2019). Improving the current administration's Local Revitalisation Policy: Promoting a recently co-authored publication. *Annals*,

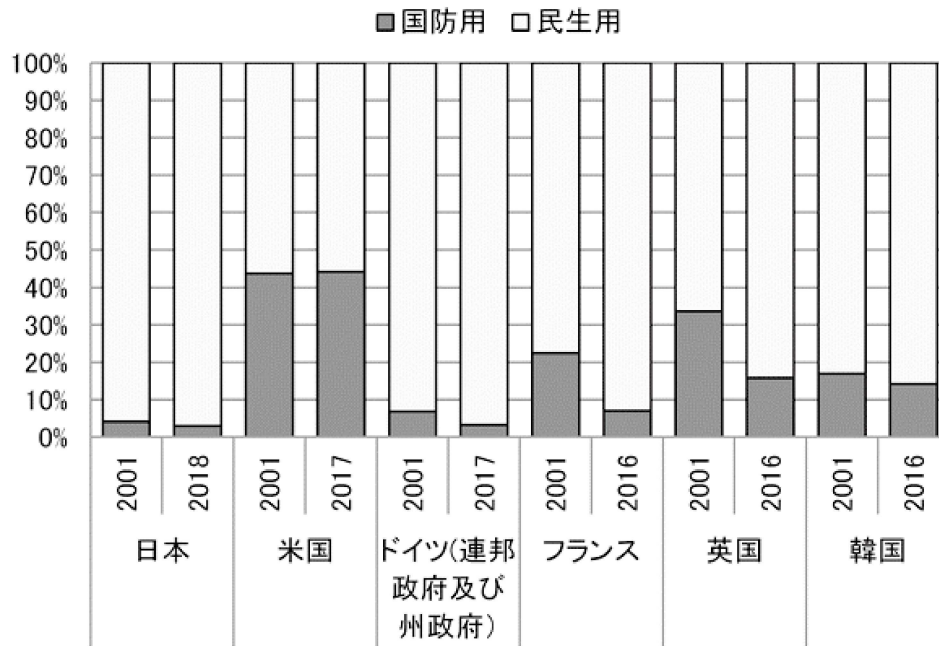


図2 民生用と国防用の科学技術予算の割合

出典：NISTEP『科学技術指標2019』調査資料-283、2019年8月（図表 1-2-1）。

な「横割り」の調整官庁よりも現場と直結する「縦割り」の各省の方が当時から強かったという事実とかなり連動している。「縦割り」の各省の背後には「省庁（府省）共同体」が控えている⁷。その核である各省が相互に調整を行う過程を経て、公共事業や社会保障など、科技研究開発以外に予算が注ぎ込まれてきたということは、民主的統制が間接的に、研究開発費の政府負担を抑制する方向へと作用してきたと考えることができる。これは後述する通り、「研究開発費は民間が負担すべきものだ」という社会的了解の裏返しでもある。

さらに、敗戦という事実と戦後に築かれてきた体制は、軍事技術の民生利用に対するアレルギーという重い影を今の科技政策に落としている。民生用科技予算が9割以上を占める日本に対し、アメリカでそれは約6割を占めるに過ぎず、残りの約4割は国防用科技予算である（図2）。

Public Policy Studies, Vol. 13, pp. 101-102.

⁷ 「相互に自律的な府省組織を核として、それぞれ一定の所管領域を「分担管理」し、その領域の維持拡大を図りつつ共存している」（森田朗（2017）『現代の行政・新版』、第一法規、p. 99）。

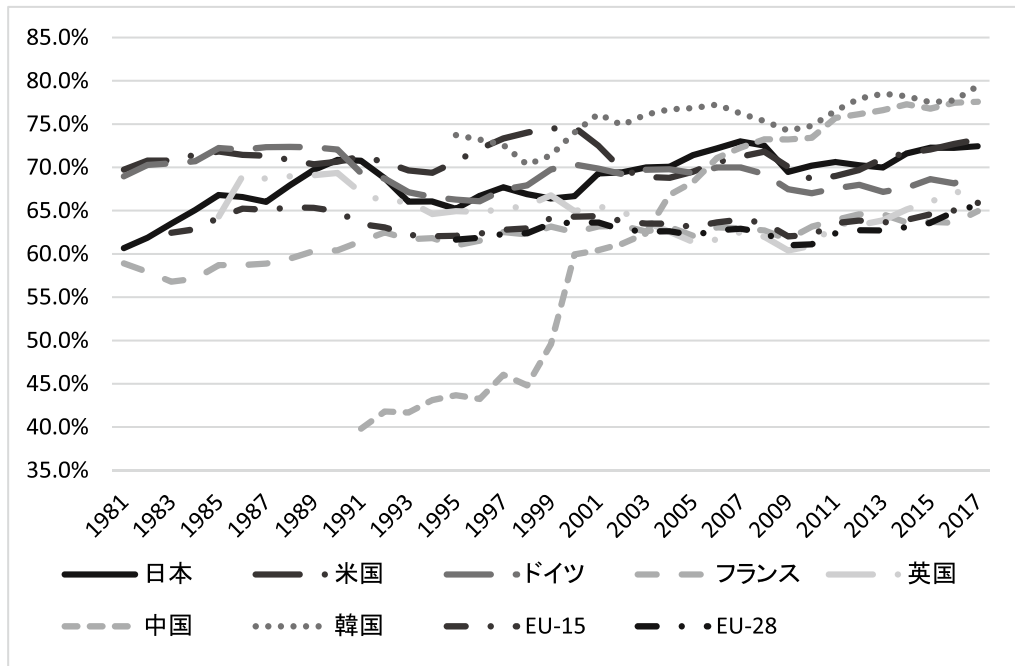


図3 主要国研究開発費の企業負担割合の推移

出典：NISTEP『科学技術指標2019』調査資料-283、2019年8月を基に、筆者作成。

デュアル・ユース技術という言葉があるように、今や軍事技術と民生技術とを分ける意義は失われていると言っても良いが、それでも予算の出所をメルクマールとして、国防（防衛）予算が研究開発に注ぎ込まれることに対するアレルギーは日本で強い。例えば、第2次安倍政権下で2014年、「武器輸出三原則」から「防衛装備移転三原則」への移行が話題になったことは記憶に新しい。また、「学者の国会」である日本学術会議は2017年3月、「軍事的安全保障に関する声明」で、「近年、再び学術と軍事が接近しつつある中」、「大学等の研究機関における軍事的安全保障研究、すなわち、軍事的な手段による国家の安全保障にかかわる研究が、学問の自由及び学術の健全な発展と緊張関係にあることをここに確認し」、「戦争を目的とする科学の研究は絶対にこれを行わない」とした1950年の声明と、1967年の「軍事目的のための科学研究を行わない声明」を「継承する」としている。また、「防衛装備庁の「安全保障技術研究推進制度」（2015年度発足）では、将来の装備開発につなげるという明確な目的に沿って公募・審査が行われ、外部の専門家でなく同庁内部の職員が研究中の進捗管理を行うなど、政府による研究への介入が著しく、問題が多い」とし、「学術の健全な発展という見地から、むしろ必

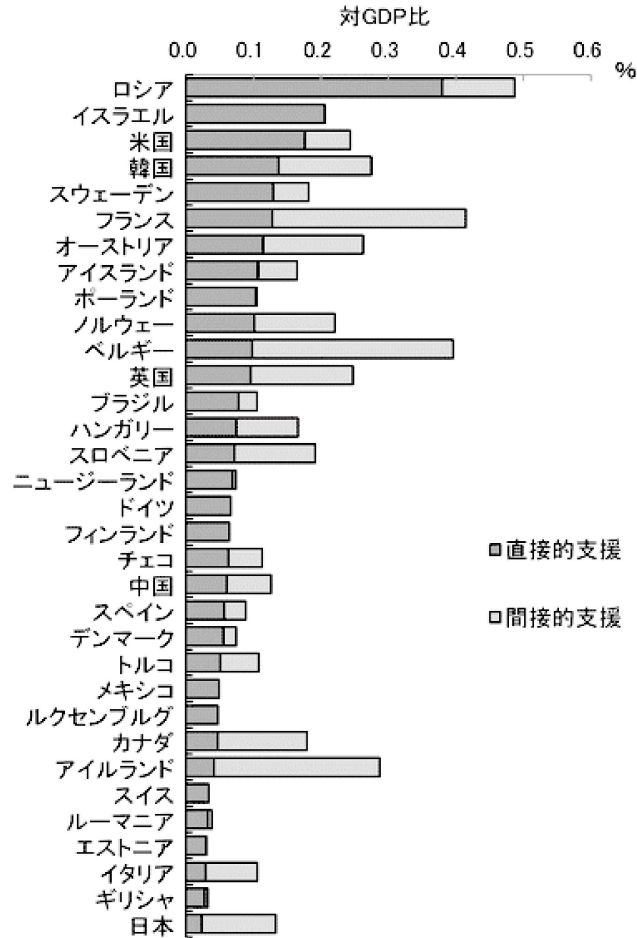


図4 企業の研究開発への政府支援

出典：NISTEP『科学技術指標2019』調査資料-283、2019年8月（図表1-3-9）。

要なのは、科学者の研究の自主性・自律性、研究成果の公開性が尊重される民生分野の研究資金の一層の充実である」とした⁸。

アメリカ国防総省の国防高等研究計画局（DARPA：Defense Advanced Research Projects Agency）が、連邦議会から相当独立し、大統領と国防長官の直轄で新技術の研究開発に豊富な予算を注ぎ込んでいることはよく知られているが、日本ではこれと同じ仕組みを採用するに至っていない。このことの良し悪しを一概に論じることはできないが、上記のアレルギーが、これまで研究開発費の政府負担割合を抑制してきた面があることは否定できない。この問題は、日本の場合、国会において野党か

⁸ 日本学術会議ホームページ（<http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-23-s243.pdf>）。

ら政府に対して問い質されることが多く、ある種の民主的統制として、科技行政に作用してきたと言える。

(2) 民間企業の自律的な研究開発

次に、研究開発における官民関係について考えてみたい。戦後日本において、世界的にも稀な経済成長が政府の采配によって可能になったのか、それとも民間の努力によって可能になったのかについては議論がある。それは、両極端に、日本政府が設定する社会的・経済的目標が重要なインプットになったとするチャルマーズ・ジョンソン（『通産省と日本の奇跡』）と、日本政府の産業政策は、余計な副作用がなかったという意味において効果が限定的だったとする大山耕輔（『行政指導の政治経済学』）とを位置づけることができる。さらにその間には、①政府内の政策・組織間に牽制があり、結果として政府の過度な介入が防止されたとする説、②政府と企業とその系列が相互協調的にネットワークを形成し、影響力を持っていたとする説、③管轄を広げ市場を統制することを志向した官僚（政府）と市場競争を志向した企業が、その闘争の中で「相互承認」し合ったとする reciprocal consent 説などがある。本稿ではこれを量的に捉えるべく、その1つの証左であろう研究開発費の出所（負担元）に注目してみたい。

まず、研究開発費に占める企業負担割合の推移を示した**図3**によれば、もともと企業負担割合がフランスより高かった日本は、1980年代に60%から70%へと徐々に上昇し、バブル経済が崩壊した1990年代に若干下げるもドイツやイギリスと同水準を保ち、2000年代に70%を超えてアメリカをも上回り、2010年代に入って、中韓より低く欧州各国より高いという位置付けになるに至っている。概ね研究開発費の政府負担割合の推移（**図1**）の裏返しになっていると言ってよいが、**図1**と**図4**とを併せて推察するに、中韓は政府負担の一定額が企業に直接入り、その企業から研究開発費として支出が行われているとみられることから、**図3**におけるそれらの企業負担割合の高さを額面通りに受け取ることはできない。企業負担割合が日本と同水準のアメリカも、政府が直接・間接に企業へと支援を行っている。これらのことから、**図3**の日本の実質的な企業負担割合、及び、その主要国中の位置付けは、外見以上に高いと解釈する

ことができる。これを踏まえると、総合科学技術・イノベーション会議（以下、「CSTI」と記す）における民間出身有識者議員の「(研究開発予算について) 政府ももっと努力をすべき」との発言にも、一理あると言わざるを得ない。

確かに日本では、政府から企業に対する間接的な支援（NISTEP 調査資料によれば、「企業の法人税のうち、研究開発税制優遇措置により控除された税額」）が比較的手厚いが、政府が企業に補助金などとして資金を直接提供し、それを通して何らかのコントロールを及ぼす程度はあまり高くなかったと考えることができる。実際、企業の研究開発費に占める政府負担割合は、日本が1%なのに対し、アメリカが6%、ドイツが3%、フランスが8%、イギリスが8%、韓国が5%となっている⁹。このことは、上記の官民関係論議で概ね共有された理解、すなわち「政府は確かに行政指導をしてはきたが、民間に資金提供することによって直接的な介入をしてきた（もしくは、そうした介入ができた）わけではない」という理解とも¹⁰、かなり整合的である。つまり日本の科技行政では、一部政府に近い企業を除き、民間企業が政府に対してある程度の距離感を保ち、自律性を有してきたと考えることができる。

このことは、日本が科学技術における世界的プレゼンスを最近下げているとされることの背景として、大企業がこれまで数多くの成果を生むのに貢献してきた中央研究所が縮小されたり閉鎖されたりしている現実がある¹¹、という指摘とも矛盾しない。上記のような日本の技術開発をめぐる官民関係の構造は、研究開発費は基本的に民間が負担するべきという社会的了解と結びついている。すなわち、研究開発への政府負担を

⁹ NISTEP『科学技術指標2019』調査資料-283、2019年8月（表1-3-10）。同表によれば、2017年の日本政府の企業への直接的支援額の9割近くは、従業員500人以上の大企業へのものである。この理由を調整過程における政治力学に求めることができるか、また、後述のイノベ政策の観点からこれが果たして適切かなど、検討すべき論点も多い。

¹⁰ 村上裕一（2016）『技術基準と官僚制：変容する規制空間の中で』、岩波書店（第一章第二節第三項（2））。

¹¹ 山口栄一（2016）『イノベーションはなぜ途絶えたか：科学立国日本の危機』、筑摩書房。

(企業負担よりも)抑制する民主的統制が、ここに作用してきたと考えられる。換言すれば、高い不確実性と専門性を伴う研究開発への投資判断に際し、リスクを伴う投資をすべきではないというリスク回避的な主張は、コーポレート・ガバナンスにおける株主からの統制よりも、国民からガバメント(科技行政)に対する民主的統制におけるそれの方が強かった。すなわち、民主的統制が科技行政により強く効いていたと考えることができる。

もっとも1990年代以降、日本企業にも「株主価値の最大化」の考え方が導入されている。それまで株主が軽視されていたということでは必ずしもないものの、バブル経済の崩壊以降特に、「株主の視点が経営に生かされるきっかけになった半面、企業が長期的なリスクを取れなくなる弊害も生んだ」と考えられる¹²。上記のようにかつてリスクを取ることに比較的寛容だった民間企業でさえ、今やこうなっているのである。

(3) 科技庁による「権限なき調整」

前述した通り1956年5月に設置された科技庁は、原子力等に加え、科技政策の総合調整を所管した。1959年2月には、後に総合科学技術会議やCSTIへと発展的改組されていく科学技術会議が設置された(科技庁科技政策局政策課がその庶務を総括・処理)¹³。同会議は、各省庁の研究開発機関や審議会を包括する政策の策定組織に過ぎず、それだけその答申等は一般的な内容にとどまった¹⁴。具体的な政策方針は各省庁の審議

¹² 毎日新聞「幻の科学技術立国」取材班『誰が科学を殺すのか:科学技術立国「崩壊」の衝撃』、毎日新聞出版、Kindle の位置 No. 2548-2552 (山口栄一発言部分)。

¹³ 村上裕一(2016)「政治と公共政策:科学技術の省庁再編をめぐって」北海道大学公共政策学研究センター監修・西村淳編『公共政策学の将来:理論と実践の架橋をめざして』、北海道大学出版会、pp. 99-130。同会議は、①科技一般に関する基本的かつ総合的な政策の樹立、②科技に関する長期的かつ総合的な研究目標の設定、③研究目標を達成するために必要な研究で特に重要なものの推進方策の基本の策定などについて、総理からの諮問を受けて答申することや、必要に応じて意見を申し出ることを任務とした。

¹⁴ 有本建男・佐藤靖・松尾敬子(2016)『科学的助言:21世紀の科学技術と政策形成』、東京大学出版会、pp. 151-152。

会で議論されるため、科技会議はその「ホチキス止め」機関になり下がってしまう恐れに常に晒されたのである¹⁵。予算編成大綱の柱に科技振興が明記された1981年以降、科技庁に一括して計上され、同庁の政策官庁化と制度官庁化を促したとされる科振費創設後も¹⁶、科技行政では公募、審査、資金配分、中間・事後評価といった具体的な運用を担った文部・通産両省の存在が目立ち、科技庁の「権限なき調整」はむしろ¹⁷、その後の、総合科学技術会議の司令塔機能強化の必要性を言う根拠としてよく引き合いに出されることとなった。

そうした中、科技基本法が制定された経緯に注目すべきである。科技基本法制定は、それ以前にもチャンスがあったが、科学研究全般の振興も盛り込むべきとの学術会議の反発や、宇宙開発をめぐる科技庁と文部省・大学の対立があって、実現してこなかった¹⁸。ところが、かつて産官学の共同研究に消極的だった学者グループにも組織の壁を越えた研究開発が必要不可欠、との認識が広がっていった1990年代¹⁹、バブル経済の崩壊で研究開発費が減少する中、科技振興こそが経済活性化に必要との認識と期待が国会でも大きくなっていった。こうして、1992年4月の閣議決定「科技政策大綱」（「できるだけ早期に政府の研究開発投資額を倍増するように努める」）に続き、1995年11月に議員立法で科技基本法が成立した。

ここで注目すべきは、①1990年代の（政権交代を含む）政治体制の流動化が、同法制定に多少作用したとみられること、②科技庁創設の経緯

¹⁵ 村上裕一（2019）「旧科学技術庁の省庁再編後の行方：「総合調整」から「司令塔」への進化？」青木栄一編著『文部科学省の解剖』、東信堂、pp. 178-183。

¹⁶ 大熊健司（2009）「科学技術庁政策の発展史」新技術振興渡辺記念会『科学技術庁政策史：その成立と発展』、科学新聞社出版局、p. 16。

¹⁷ 「権限なき調整」については、村上裕一（2018）「政策現場と内閣主導：「地方創生」を通して見るそれらの関係」『季刊 行政管理研究』、第161号、pp. 4-18も参照。

¹⁸ 鈴木淳（2010）『科学技術政策』、山川出版社、pp. 109-110。

¹⁹ 尾身幸次（1996）『科学技術立国論：科学技術基本法解説』読売新聞社、pp. 276-277。

にも似て²⁰、同法制定に向けた一部商工族議員のリーダーシップに技官（技術官僚）が乗じたとみられること、そして、③予算の増大を警戒する大蔵省の抵抗が²¹、同法案提出の手法やタイミングをかなり規定したということである²²。日本官僚制のキャリア・パスで事務官より冷遇されがちな技官が、商工族議員と結びついてその地位向上を図ろうとするということは、科技分野に特化した族議員団というものが観念しにくい中では、ある意味において自然なことだったのかもしれない。

橋本行革の理念を踏まえるならば²³、科技政策の「総合調整」がその後、真の意味で「司令塔機能」へと進化したのかが問われなければならない。第2次安倍政権下の総合科学技術会議が、各府省が概算要求の検討を始める前から、科技担当大臣を議長とし、財務省を除く関係府省庁幹部から構成される下部会議において重複排除と連携調整を行い、その上で資源配分方針を調査審議・議決したことは象徴的である。同会議は、各省庁の提案に基づくヒアリングを実施し、重点化の対象施策をアクション・プランにより特定した。しかし、2013年度の科技関係予算（3兆5975億円）のうち科技振興費は1兆3007億円（36.2%）に過ぎず、府省庁別予算の相対シェアに大きな変化は起こらなかった。2014年度の科技イノベーション創造推進費予算（517億円）の概算要求では当初、内閣府による一括計上が目指されたが、結果的にそれができたのは5億円に過ぎず、各府省庁の科技振興費から4%以上の拠出を受ける形となった²⁴。さらに、健康・医療戦略推進本部のような他の司令塔の出現によっても、CSTIが調整可能な予算の範囲は縮小している²⁵。

こうして、依然として科技行政に見られるのは、各府省の予算要求を積み上げ、財政当局が国民になり代わってそれを要所要所で統制するという旧来の総合調整過程であり、司令塔機能強化論が目指したように、

²⁰ 村上裕一・前掲（注4）論文、pp. 151-157。

²¹ 尾身幸次・前掲（注19）書、pp. 281-282。

²² 村上裕一・前掲（注15）論文、pp. 183-184。

²³ 村上裕一・前掲（注13）論文、pp. 100-102。

²⁴ 榎孝浩（2013）「科学技術イノベーション政策の司令塔機能の現状と課題」『レファレンス』、平成25年11月号、pp. 114-118。

²⁵ 村上裕一・前掲（注13）論文、pp. 99-130。

他の様々な社会・経済政策に対して科技政策が「特別扱い」されるには至っていない。すなわち、橋本行革が構想したごとく、国民からの負託を得た内閣が司令塔として主導することで大胆な「未来への投資」をし得る科技行政への委任幅は、実際のところあまり大きくなっていない。逆に、各府省を核とする「府省共同体」が競い合うという形によって担保され、それゆえにインクリメンタルな政策変化をもたらしがちな民主的統制が、科技行政にもいまだ強く効いているのである。

2.3. 小 括

本章では、日本の研究開発費の政府負担割合が他の先進諸国よりも低水準にとどまっている原因について考察し、①戦後の科技体制解体とそのレガシー、②民間企業の自律的な研究開発、③科技政策の政治的・行政的リーダーシップの不在（「府省共同体」に対する、科技庁の「権限なき調整」）という3点を挙げた。いずれにも直接・間接に、ある種の民主的統制が強く効いていると捉えることができる。

ちなみに、政府の研究開発投資の重点化（「選択と集中」）にはかなり柔軟な面もある。CSTIでは、例えば「国家的に重要な研究開発」など自らが選定した研究開発について、S・A・B・Cや継続・中止・方向転換といった評価を下す中間・事後評価が行われている。もっとも、それらは大部分が質的な評価である上に、評価結果のどの部分がどのように次年度の重点化や資源配分に反映されているのか、一見したところ分かりにくい。それに対して、例えば日本人からノーベル賞受賞者が出たり、高齢社会対応やスマート農業といった新規のニーズが出てきたりした際には、CSTI本会議で研究者に対するヒアリングが行われ、一気に脚光を浴びる。こうした応答的な動きは、CSTIがトップダウンの仕組みだからこそ可能になるとともに、政策の目玉を演出したい政権や事務局官僚の期待に副うものでもある。CSTIでは、企画立案や評価に多くの研究者や専門家が関わる重層的な組織構造を通じた積み上げ式的意思決定と、上記のような、状況即応的な意思決定とが共存している。不確実性の高い科技行政では両者のミックスが有効であるに違いないが、それぞれある種の民主的統制（委任）を背後に受けた両者のバランスには、注意すべきだろう。

表 1 科技基本計画における研究開発投資目標額・根拠と実績・達成状況

	目標額	根 拠	実績	成否
第1期 (1996～2000年)	約17 兆円	5年後に政府全体で4兆円超の経費が必要との見通し	17.6 兆円	○
第2期 (2001～2005年)	約24 兆円	欧米主要国の動向意識、第1期での科技振興の努力を継続 対GDP比1%、GDP名目成長率3.5%を前提	21.1 兆円	×
第3期 (2006～2010年)	25 兆円	GDP比率で欧米主要国の水準を確保 対GDP比1%、GDP名目成長率3.1%を前提	21.7 兆円	×
第4期 (2011～2015年)	25 兆円	①新成長戦略、②諸外国との比較、③諸外国における拡充 官民対GDP比4%以上、政府対GDP比1%、GDP名目成長率2.8%を前提	22.3 兆円	×
第5期 (2016～2020年)	約26 兆円	「経済・財政再生計画」との整合性を確保しつつ 官民対GDP比4%以上、政府対GDP比1%、GDP名目成長率3.3%を前提	23.8兆円 (暫定)	?

出典：第1～5期科技基本計画、及び、文科省ホームページ等を参考に、筆者作成。

3. なぜ科技基本計画の投資目標額が達成されないか

3.1. 状 況

ある新聞報道によれば、「政府は（筆者注：2020年2月）4日、2016年から2020年度の5年間で総額約26兆円を投ずるとした第5期科学技術基本計画の目標の達成が難しいと明らかにした」。それまで投入されたのは総額23.8兆円で、「2020年度の補正予算などを加えても届かない見通し」と報じられた²⁶。

科技基本計画は、1995年11月に公布・施行された科技基本法の第9条に基づき、科技振興施策を総合的・計画的に推進するため、政府がCSTIの議を経て作成する。同条には、政府が、科技基本計画の実施に関し必要な資金の確保を図るため、必要な措置を講ずるよう努める、とも書かれている。科技基本計画の「議を経る」べきCSTIはまさに各府省調整の場であり、その大きな論点の1つには、どれほどの規模の研究開発投資目標額を計画に明記するかという予算問題がある。

その政府研究開発投資目標は、第2期以降、達成できていない（表1）。具体的な金額もさることながら、官民合わせた研究開発費対GDP比率も、4%を目標としながら前述の通り3%台に止まり、政府研究開発投資も1%に満たず他国を下回っている状態である（図5）。他国との比

²⁶ 2020年2月5日付け東京新聞朝刊6面「けいざい News box 科技計画目標が達成困難に」。

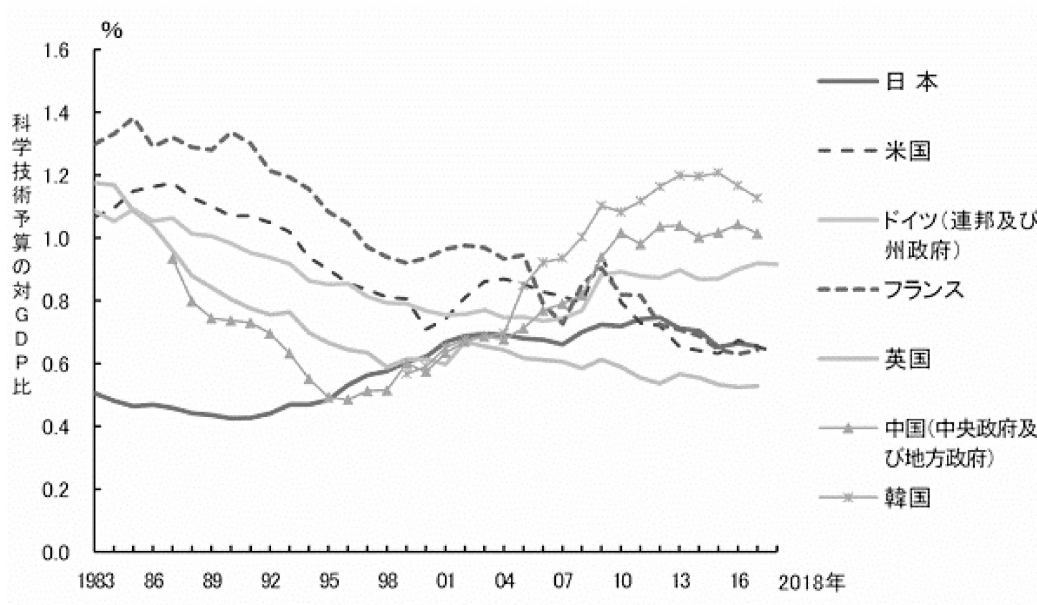


図5 主要国政府の科学技術予算の対 GDP 比率の推移

出典：NISTEP『科学技術指標2019』調査資料-283、2019年8月（図表 1-2-2）。

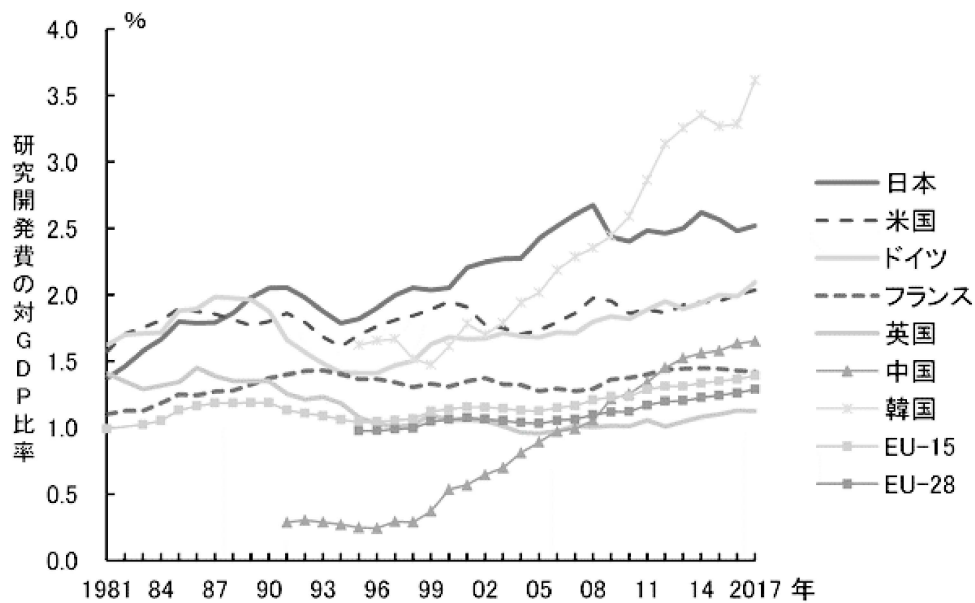


図6 主要国の企業部門の研究開発費の対 GDP 比率の推移

出典：NISTEP『科学技術指標2019』調査資料-283、2019年8月（図表 1-3-4）。

較で日本の企業負担の対 GDP 比は高く（図6）、2.2. (2) で論じた日本企業の研究開発の相対的な強さがここでも推測される。なお、日本の科技関係予算そのものは毎年増加しており、2019年度の科技関係予算案で

は過去最大規模の約4.2兆円を計上している²⁷。

3.2. 分 析

(1) 科技政策特有の可能性

この目標額不達成に、まず、科技政策独特の背景があることは否定できない。すなわち、科技政策は特に不確実性と専門性が高いことから、①目標設定の前提となる事実関係の評価(調査)が不十分なことにより、過大な金額を設定してしまう場合、②大胆な目標設定をすることにより、研究開発に対する官民投資を増やそうという「呼び水効果」をあえて狙う場合、③実績をアピールしたい政治家と予算と縄張りを獲得したい官僚とが、あえて過大な金額を設定する場合、はあり得る。すなわち、設定された目標額自体を疑ってみることもできなくはない。そうだとすれば、目標が達成されないことはさほど大きな問題ではない。

さはさりながら、基本計画で掲げられ、政府がその確保に努力すべき目標額の数字そのものには、それなりの重みがある。ゆえにその目標額に関する調整過程があり、その攻防は毎年度の予算調整にまで持ち込まれることとなる。計画策定時の文言調整で妥協せざるを得なかった誰かが、毎年度の予算調整過程で「巻き返し」を図った結果として、目標が達成できなくなっている可能性もある。その誰かは、財政当局や、予算獲得の競争相手である他政策分野の当事者であり得る。そうだとすると、科技予算の調整と執行における政治力学の傍証として、計画策定時の文言調整過程を振り返ってみる意義があると言える。ここでは、方々で語られている、投資目標設定に関する文言調整過程のエピソードを見てみよう。

(2) 文言調整過程のエピソード

まず第1期については、政府研究開発投資比率を欧米主要国並みに引き上げるという考え方を前向きに捉える機運が国会議員にもあり、「2000年度予算を4兆円超として、1996年度から前年度比増加率額を一

²⁷ 文科省ホームページ (https://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpaa201901/detail/1418141.htm)。

定と仮定し試算された」。これに大蔵省は消極的だったが、「補正予算などを含め向こう5年間の総額で記述するならば可能」とのことで、最終判断に至った²⁸。同じ第1期について、「実際、当時を知る財務官僚の1人は「(目標額は)どうしても書かせたくない数字だった」と明かす。大蔵省は激しく抵抗したが、尾身(筆者注:幸次)氏は一歩も引かなかった。大蔵省との折衝に同席した当時の科技庁幹部の1人は「尾身さんはひたすら「カネ(予算)だ」と。抵抗する大蔵省を政治力で押し切ったと振り返る。首相官邸が絶大な権力を持った現在と違い、当時は与党の力が強かった」という描写がある²⁹。これは、内閣機能強化より前の時代の話である。

第2期については、「(筆者注:野心的な投資目標)を後押ししたのは、産業界の要人(中略)「科学技術会議」委員だった前田勝之助・元東レ会長(中略)だ。当時、政府の科学技術予算は国内総生産(GDP)比で0.6%だったが、前田は「欧米並みの1%に引き上げる」を持論に、大幅な増額を主張した。バブル崩壊後の不況で政府の財政事情は厳しく、大蔵省はもちろん、科学技術会議の中にすら慎重論があった。第2期基本計画の内容を議論する作業部会の席上、ある委員が「カネはないところにはないんだ」と発言すると、前田(中略)は激高して一喝した」とある³⁰。結果、科学技術予算全体を底上げし、増やした投資額を重点分野に集中させるべく、第1期基本計画の1.4倍という野心的な投資目標が示されたのは表1の通りである。第2期基本計画策定に、「科技庁は文部省、通産省と特別チームを作って(中略)当たっていたが、大蔵省との間で激しい議論が交わされた」³¹。

²⁸ 木場隆夫(2002)「科学技術庁の政策形成過程」城山英明・細野助博編『続・中央省庁の政策形成過程:その持続と変容』、中央大学出版会、pp. 39-42。

²⁹ 毎日新聞「幻の科学技術立国」取材班・前掲(注12)書、Kindleの位置No. 1814-1817。

³⁰ 毎日新聞「幻の科学技術立国」取材班・前掲(注12)書、Kindleの位置No. 1821-1834。

³¹ 毎日新聞「幻の科学技術立国」取材班・前掲(注12)書、Kindleの位置No. 1858-1867。なお、第2期基本計画では、「科技庁側が求めた(筆者注:科研費等の競争的研究資金の)間接経費の導入が盛り込まれた一方、国立大学の基盤

第4期については、具体的な投資目標を掲げることに財政当局から批判がある中、国会審議で当時野党の自民党議員が当時与党の民主党の姿勢を問い質したことを受けて、科技政策担当大臣（当時）が具体的な投資目標明記に積極的な意思を表明した結果、調整が政府内で一気に進み目標の明記に至ったという³²。

ちなみに、2013年の第2次安倍政権による「日本再興戦略：JAPAN is BACK」では、第4期科技基本計画の投資目標額を引きつつ、「我が国の財政状況が一層悪化し危機的な状況となる中、財政健全化との整合性の下、基本計画に掲げる施策の推進に必要な経費の確保を図ることとする」とわざわざ記されている（p. 41）。これは、内閣官房（日本経済再生総合事務局）と財務省との文言調整の結果である。目標額設定に関する協議は、既出の政府文書の文言を根拠に激しいものとなった。

（3）目標額設定の力学とその変容

上記のエピソードにおいて、目標額設定についての各立場は明快であり、それは我が国の一般的な予算調整における政治力学をかなり反映していると考えて良い。

21世紀の行政のあり方を構想した1990年代の橋本行革は、「政治主導」を目指した。これは政治家主導でも与党主導でもなく、内閣主導に他ならない。橋本行革以前の第1期基本計画では、議論をかなり主導した政治家や与党が大蔵省と激しくやり合っていたことが窺われる。確かに政治家や与党も選挙を通じて国民の負託を受けているが、大蔵省も、無尽蔵な財政支出を食い止めるべしという国民の負託を受けており、まさに民主的統制の担い手である。したがって、目標額設定に当たって両者は互いに国民の負託を受けてぶつかり合っていることになり、ここでは結

経費の全廃は見送られた」。このとき、「大蔵省との交渉の落としどころとして「基盤経費のあり方を検討する」という文言が入る」という「省庁間ディール」もあった。国立大学法人化直前の2003年秋、政府から「法人化後、基盤経費の代わりに国から国立大に支出される運営費交付金を毎年削減する」という方針が示されたのは、周知の通りである。

³² 有本建男ほか・前掲（注14）書、p. 164。

果的に政治家や与党が押し勝った。ところがこの力学は、橋本行革によって変容していくことになる。

なお、前述した通り、やはり政治家主導の色彩の濃い科技基本法制定も、その法制化は「科学技術と政策の会」という議員連盟が中心となって進められた。1994年6月に発足した同議員連盟は超党派で、1999年当時、国会議員144名と学識経験者10名から組織された³³。この議員連盟は2019年になっても存続しており、総理に提言をしたりしている³⁴。

これに対し第2期は、橋本行革が志向した「政治主導」へのいわば移行期に当たる。もしそこに内閣主導の萌芽が見出せるならば、科技会議の民間議員が発言力を持ったということだろう。すなわち、そこは後に総合科学技術会議やCSTIへと発展的に改組される科技会議の場であり、総理官邸のトップダウン的要素もここに多少見出せる。総合科学技術会議の司令塔機能強化をめぐる議論にも似て³⁵、目標額設定は、民間出身有識者議員が文部・通産・科技各省庁に担がれる形で、大蔵省と対峙する構造だったと見ることもできる。小泉政権下の経済財政諮問会議等、内閣主導の仕掛けと財務省とが近くなっていた時代的背景に鑑みても、エピソードが示唆する通り、まさにこの移行期の科技会議において、財務省とそれ以外(経産省や文科省等)との間での鏖迫り合いがあった、と見ることができよう。

³³ 松原克志(1999)「参加報告：議員連盟「科学技術と政策の会」第5回シンポジウム「科学技術の国民的普及に向けて」に参加して」(<http://stsnj.org/nj/essay98/giinrenmei.html>)。中山太郎と松前達郎(科技庁創設に尽力した松前重義の長男)が代表を、近江巳記夫が幹事長を、鳩山由紀夫が幹事長代行を、それぞれ務めた。自由民主党がその息をかなり吹き返してきた時期のことと推測される。

³⁴ 2019年5月10日付け科学新聞「議員連盟「科学技術と政策の会」が安倍首相へ提言」。細田博之(自由民主党)が代表を、平野博文(国民民主党)が代表代行を、斉藤鉄夫(公明党)が幹事長を、それぞれ務める。2019年4月には、安倍総理に対し「グローバル外交の緊急課題」と「科学技術力の強化に向けた提言」を提出した。

³⁵ 村上裕一・前掲(注4)論文、pp. 143-168。

第4期では、民主党政権が強く訴えた「政治主導」がさらに進み³⁶、最終的には科技政策担当大臣の「鶴の一声」が実際の目標額設定に繋がった形である。もっとも、目標額設定の根拠の1つとなった民主党政権の「新成長戦略」には、「財政運営戦略」と「相互に補完し合う関係にあり、両者を一体的に推進していくことが必要不可欠」や、「「財政運営戦略」に基づき財政健全化を着実に進める」といった表現が見られ (p. 11)、それを根拠にした科技基本計画上の目標額には、財政当局の意向がすでに埋め込まれていたと言っても良い。戦後ずっと燻っていた「内閣 vs. 大蔵・財務省」の対立構造を、ここにも見出すことができる。

3.3. 小 括

以上を総合するならば、日本で第2期科技基本計画以降、研究開発投資目標額が達成されていないことの原因として、まずは我が国の科技行政への予算調整における（さらには目標額設定という、かなり早い段階での）財政当局の一貫した強さを挙げることができる。それには、科技行政特有の不確実性（投入予算に対する見返りが予測できず、アカウントビリティを果たしにくいこと）も、多かれ少なかれ作用していよう。このことは、2で指摘した3点にも影響されながら、全政策分野の中で科学技術の優先順位が下がる（もしくは、上がることはない）ことに繋がる。状況は、本来大胆な「未来への投資」の理念を提示すべき立場にあり、科技行政の強い推進力でもあった政治家や与党が、「政治主導」の進展により政治力を発揮しにくくなったことによって、より厳しくなっていると考えられる。皮肉なことではあるが、「鶴の一声」により大胆な投資をすべき科技行政が、新しい「政治主導」の下ではトップダウンの強みを発揮しきれず、旧来型の積み上げ式の予算調整を続けざるを得ない状況に置かれている、とも言い換えられよう。ここでは、上記の問いに対する答えとして、①科技政策特有の不確実性、②行政過程に一貫した財政当局の強さ、③かつて科技行政を推進した「政治家主導」

³⁶ ただし、その「政治主導」の運用には多少の混乱があったとされる（高田英樹（2012）「国家戦略室の挑戦：政権交代の成果と課題」（<http://weathercock.main.jp/nationalpolicyunit.pdf>））。

からの移行（「政治主導」の機能不全）と整理しておこう。ここにも、ある種の民主的統制が効いているのである。

4. 欧州の科技イノベーション行政の動向

4.1. Horizon Europe

Horizon Europe (HE) は、欧州連合 (EU) における2021年から2027年までの研究・イノベーション (R&I: Research and Innovation) 政策の枠組み・戦略である³⁷。

これは R&I の「コンセプトからマーケットまで」を支援するもので、EU が重点分野とする健康、高齢化、安全保障、環境汚染、気候変動といったグローバルな課題について、EU 加盟各国・地方自治体を資金面で補完する根拠となる。欧州委員会 (European Commission: EU の執行権者) は、HE により、R&I 分野で10万人の雇用を7年間に創出することと、EU の GDP を25年間で最大0.19% (≒3.7兆円) 増やすことを見込んでいいる。ちなみに日本の「未来投資戦略2018」は、第5期科技基本計画の「Society 5.0の実現に向けた戦略的取り組みが日本経済の潜在成長力を大幅に引き上げ」、「名目 GDP を600兆円 (2020年頃) から更に押し上げる」(p. 3) と表現している。

(1) 推進体制

HE は、①卓越した科学 (Excellent science)、②グローバルな挑戦と競争力 (Global challenges and competitiveness)、③イノベティブな欧州 (Innovative Europe) を3本柱とする。加えて、EU 加盟各国の研究開発のポテンシャルを最大化することにより、欧州研究圏 (ERA: European Research Area) を強化する。ERA は、加盟各国の行動計画・戦略に基づき、研究者と科学的知識・技術を域内で障壁なく流動させることを目指し、2012年から検討されてきたものである³⁸。

³⁷ European Council/Council of the European Union ホームページ (<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/horizon-europe/>)。

³⁸ European Commission ホームページ (<https://ec.europa.eu/info/research->

上記①は、科学分野における欧州の主導性を強化し知識と能力の質をさらに高めることを指し、②は、ゼロ・エミッション・シティなどといった特定の研究のミッションやそこでのパートナーシップを想定しつつ、デジタル社会、エネルギー、モビリティ、天然資源といった領域の社会課題と産業技術に資する研究を支援することを指す。そして③に関しては、高いポテンシャルを持った研究者からのアクセスをワンストップで受け付けイノベーションを促す、欧州イノベーション理事会 (EIC : European Innovation Council) を設けるとしている。EIC の設置構想は2002年頃からあったようだが、2014年11月、ユンカー欧州委員長とモエダス欧州委員 (研究・科学・イノベーション分野) の下で実現し³⁹、2017年から活動を本格化させている。2019年までの2年間で、2,078件のプロジェクトに計8億9,300万ユーロ (約1,070億円) を配分した⁴⁰。

EIC に係る予算は、複数年度財政枠組み (MFF : Multiannual Financial Framework) の施行手続の一環という位置付けである。MFF は、予算統制に配慮し EU 財政の予測可能性を維持・向上しつつ、政策の優先順位に沿った各年度の予算策定に資するものである。EU 政策の重点分野に対し、複数年度の予算シーリングが設けられ、単年度予算はその範囲内で策定される。これには、当然重点分野間での激しい予算争奪戦はあるものの⁴¹、単年度予算制度で生じがちな非効率を克服し、より長期的な展望により政策の効果を上げていくことが期待されている。

and-innovation/strategy/era_en)。

³⁹ European Commission ホームページ (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research_and_innovation/knowledge_publications_tools_and_data/documents/ec_rtd_factsheet-eic_2019.pdf)。

⁴⁰ European Commission ホームページ (<https://ec.europa.eu/research/eic/index.cfm?pg=about>)。なお、この HE に伴い、EU の R&I 枠組みプログラム (参加や普及のルールを含む)、欧州原子力共同体設立条約 (EURATOM) に基づく研究・人材育成プログラム、国際熱核融合実験炉 (ITER) の欧州共同事業確立に関する決定が修正されるとのことで、これらはすべて連動しつつ、イノベーション戦略の大きな「傘」に組み込まれていくようである (「傘」については、村上裕一・前掲 (注2) 論文、pp. 24-28を参照)。

⁴¹ EU 政策過程研究者へのヒアリングによる。

欧州委員会から提案される MFF は、EU 理事会 (Council of the European Union : EU 加盟各国の代表者 (担当大臣等) が会し、法律制定や政策調整を行う立法権者) において協議の上、全会一致で決定される。これには欧州議会の同意が必要だが、欧州議会はこれに同意可否の判断を下すことしかできない (修正を加えることはできない)⁴²。1988年に始まり、リスボン条約 (2009年発効) に基づく今の MFF は、確かに欧州議会に「拒否権」を持たせてその地位を高め、その分だけ欧州議会を巻き込んだ、持つ者 (net contributors) と持たざる者 (net beneficiaries) の「交渉」を活発化させた。とはいえ、例えば2014年から2020年までの MFF に関する欧州議会との調整事項は、それが複数年度に及ぶものであった分、大きな政策領域の中での優先順位付け、全体的な予算規模や各国拠出額算出基準の適否、EU の独立した税財源の要否、中間評価など予算執行システムのあり方といった、大枠に関わるものだったようである。EU の財政的資源について公式な形で発言できるのは、あくまで欧州委員会・EU 理事会・欧州理事会 (加盟各国首脳、欧州理事会議長、欧州委員会委員長などが会し、EU の一般的政策方針と優先順位を決定する執政権者) となっている。この MFF に伴って、単年度予算調整手続は簡素化された (もともと、パラレルに意思決定を進める EU 理事会と欧州議会とが「同等」の地位に置かれたこともあり、一連の調整が容易に進むとは限らない)⁴³。

EU の R&I に何らかの形で関係してくる共通農業政策 (CAP : Common Agricultural Policy) や欧州地域開発基金 (ERDF : European Regional Development Fund)、高等教育政策 (Erasmus) など、MFF のプログラムである。それらを実施していくに当たっての分野横断的目標 (cross-cutting objectives) には、① simplification (単純性)、② flexibility (柔軟性)、③ coherence (一貫性)、④ synergies (相乗性)、⑤ focus on

⁴² European Council/Council of the European Union ホームページ (<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/>)。

⁴³ Costa, O., & Brack, N. (2019). *How the EU Really Works*. Second Edition. Routledge. pp. 247-254.

performance (効率性)がある⁴⁴。これらの目標は、分野間の調整原理になるとともに、前身の Horizon 2020を踏まえ新たな HE で掲げられた、戦略的プランニング、ファンディング形式、多種財源のブレンドなどといった改善点の、インパクト評価指標になることも想定されている。例えば、戦略的プランニングが coherence に、ファンディング形式が simplification に、多種財源のブレンドが flexibility に繋がるのが、期待されているのである⁴⁵。

(2) 策定過程：2018～2019

HE は、2018年6月7日に欧州委員会から提案された。その予算規模1,000億ユーロ(≒12兆円)は、2014年から2020年までの Horizon 2020の1.5倍で、これまでで最大である。内訳は、プログラム実施の資金としての約940億ユーロ、欧州投資計画(ユンカー・プラン)による InvestEU ファンドからの35億ユーロ、EURATOM の研究・人材育成プログラムへの資金としての24億ユーロである。

2018年9月27～28日には、EU加盟各国の関係閣僚が集った競争力理事会(CC: Competitiveness Council)で、HEの枠組みと実施計画、その他様々な手続について検討が行われ、同年11月29～30日には partial general approach が合意に至った(その予算については MFF に基づく、という意味で partial なものである)。general approach は、EU で原則的な、EU 理事会と欧州議会との共同決定手続(co-decision)の例外で、欧州議会の法案審議(第1読会)に先立って EU 理事会の意見を整理し欧州議会に示すことで、スピーディな立法作業を可能にするものである⁴⁶。あくまでインフォーマルなものだが、これにより欧州議会は「落としどころ」を予見することができる⁴⁷。

⁴⁴ European Commission. (2018). *A New Horizon for Europe: Impact Assessment of the 9th EU Framework Programme for Research and Innovation*. pp. 94-98.

⁴⁵ European Commission・前掲(注44)資料、p. 99。

⁴⁶ European Council/Council of the European Union ホームページ (<https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/>)。

⁴⁷ EU 政策過程研究者へのヒアリングによる。

翌2019年2月19日、CCはHEの効果についての評価を行った。このとき、欧州議会との交渉の進展状況に関する情報もメンバーに公開された。同年3月27日には、欧州議会も含めEU内でHEの一部について共通理解に至ったことが確認された。このとき、ルーマニアの担当大臣は、「HEは、EUにおける研究開発の重点分野を研究者に伝えるとともに、市民の声にきちんと耳を傾けているという事実を市民に伝えるものだ」と述べている。これは、Horizon 2020でも重視された「責任ある研究・イノベーション (Responsible Research and Innovation)」に引き続き配慮していることの証左と言えよう⁴⁸。同年4月15日には、HEの主要目標について議論していたCCで、研究開発の大まかな方向性やEICの運営、ERAの機能強化といったポイントについて合意に達した。ただし、前述の通り、MFFに関する交渉事項、すなわち財政問題についてはここから除外されている。同年5月28日、CCはHEの効果評価の結果を踏まえつつ、EUのR&I政策と予算について議論した。メンバーの大半は、MFFに基づきHEそのものへ相当の予算を充てるべきと述べたという。同年9月27日、CCはHEと他のプログラムとのリンケージやそれによる相乗効果について議論した。具体的には、例えばEU構造基金や欧州投資銀行の基金などがどういう形でHEに組み込まれるのが望ましいかや、国・地方の研究開発プログラムとHEとの相乗効果をいかにして最大化していくかといった点についてである。同年11月29日、CCでは、HEと他のプログラムとのリンケージについて partial general approachで扱うとともに、MFFがEUで合意に至ればCCが欧州議会との交渉を始めるということが確認された⁴⁹。この戦略を「現場」で実施していくための議論は今も進行中で、フランス等のEU加盟各国では、これを受けた法制度設計とそれを巡っての社会的対話が行われている。

⁴⁸ Stilgoea, J., Owenb, R., & Macnaghten, P. (2013). Developing a framework for responsible innovation. *Research Policy*, 42, pp. 1568-1580. は、Responsible Research and Innovationのポイントとして、① anticipation、② reflexivity、③ inclusion、④ responsivenessの4点を挙げる。

⁴⁹ European Council/Council of the European Union ホームページ (<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/horizon-europe/>)。

る⁵⁰。

(3) EIC の設置理念

マルチレベル・ガバナンスが展開される欧州では、そもそも市場統合を大目標としたEUこそが、「市場を創造するイノベーション」を実現する上でも最適な政府の「レベル」だと認識されている⁵¹。すなわち、大きなリスクを取るにも、既存産業内で連携するにも、新規産業で一定の活動幅を確保するにも、個々の自治体や加盟国の範囲内では難しい。一定の広さを持った領域の中で統一された欧州市場でこそ、効率的なそれが可能になるということである。

EUのイノベーション行政は、ハイリスク・ハイインパクトな研究(pathfinder)とイノベティブな中小企業とベンチャー(accelerator)に対する支援を目的とする。①研究の成果を財やサービスとして市場に展開すること、②欧州の民間の研究開発への投資(政府負担と企業負担)を世界水準にまで引き上げること、③ベンチャー・キャピタル・マーケットを整備することの3つをミッションに掲げ、EICはそれを進める加盟各国政府を支援するとしている。EICに当初パイロット的に設けられた、世界から集めたイノベータから成る諮問委員会は、HEの下で公式化する運びとなっている。欧州委員会が予算案を策定し決定に漕ぎ着けるのに対して、この諮問委員会はイノベータの視点で政策実施(中身)とそのフォローアップに取り組む、という役割分担がなされている⁵²。

EICは、産業界、大学、研究機関、非営利組織などとのネットワークを活かし、ERC(European Research Council)やEIT(European Institute of Technology)の活動を「補完」するとしており、そこには役割分担が

⁵⁰ 村上裕一(2020)「フランスにおける諸改革と社会：年金制度、高等教育・研究のいま」、公益社団法人北海道地方自治研究所『北海道自治研究』、第615号、pp. 18-19。

⁵¹ Tataj, D., Verganti, R. (2017). The European Innovation Council: Strategic Reflections ([https://re.public.polimi.it/bitstream/11311/1053129/1/RISE %20Book% 20-% 20Verganti.pdf](https://re.public.polimi.it/bitstream/11311/1053129/1/RISE%20Book%20-%20Verganti.pdf)).

⁵² 以下、European Commission ホームページ (<https://ec.europa.eu/research/eic/index.cfm?pg=about>) を参照。

あると言える。研究を所管する ERC には、研究の成果をイノベーションに繋げるアリーナを提供する。また、イノベーションに適した環境整備として、EIC があらゆるイノベータや技術分野に対して開放的なワンストップ・サービスの窓口になるとしている。EIC のコンセプトである「迅速なスケールアップか諦めか (scale-up or fail fast)」は、①スリムな行政・管理、②開放的な「実験」の推奨、③統制ではなく信頼により物事を進める文化、などによって支えらる。とする。

EIC の設置理念は、① (その出自に関わらず) イノベータ個人とそのポテンシャルに注目すること、②境界を越えた開放性 (openness) に留意すること、③シンプルで迅速で反復的な (iterative) 手続へ転換すること、の3つである。①について、EIC のアカウントビリティの要諦は、どういったイノベータをどういう基準で選び、いかにシームレスな支援をしていくのかという部分をオープンにすることだとしている。②については、プロジェクト・リーダがメンバーを国籍に関わらず集めてきて成果を生んでいる ERC を手本にしつつ、これまでのファンディングが分野や組織、官か民かといった属性に囚われ過ぎていたことを改めるとしている。また、そのためにイノベータには申請のチャンスを増やし、決定を迅速に行うともしている。③については、そもそも「選択と集中」は難しいということを確認した上で、現状の複雑で杓子定規な手続を改め、イノベータからの申請を随時受け付けること、実績に基づきイノベータやチームのポテンシャルを見極めること、事後評価に重きを置きつつも、失敗に制裁を課さないこと、イノベータが成果を挙げればその選定者にボーナスを出す (そうして選定者の士気を上げる) ことをポイントとしている。実際の活動に当たっては、開放性とボトムアップ性を維持しつつ、中小企業対策等、隣接政策と一体のプラットフォームを構築すること、新しいアイデアを常に取り入れながら、新技術の成熟・成長段階に応じた支援をすること、EU のベンチャー・キャピタルを巻き込んだ官民共同の資金調達の仕事を整えること、中小企業に大企業と協力できる機会を提供すること、成功事例を産み出しそれを分かりやすく伝えていくこと、を挙げている。

EU のイノベーション行政は、イノベータ選定もさることながら、新技術のインパクトに関する事後評価に重きを置くべく、しかるべき態勢

を整えるとしている。具体的指標については未設計であるものの、顧客満足度、投資受入額、関係者の認知度、欧州に止まって活躍するイノベータの数、EUのブランド力調査などが候補に挙がっているとのことである。

4.2. スウェーデンのイノベーション行政

スウェーデンにも、日本の内閣主導のCSTIと同様の仕組みがある。同国では、2015年2月に首相を議長とするイノベーション理事会(NIC: The Swedish National Innovation Council)が発足した。同国では科技行政の理事会とは別にイノベーション行政の理事会を設けており、この点は日本と異なると言える。これは、イノベーション行政が科技行政(linear model)とは異なるアプローチ(holistic policy)を採るためである⁵³。

NICには、産業界(大・中小企業の代表者各3名)、労働組合(代表者1名)、学界(大学教授3名)から計10名の委員がおり、議長の首相のほか、財務、企業・イノベーション、科学研究、環境の各大臣が議論に参加する⁵⁴。事務局が各省の一段上にある首相府に置かれているというのも、日本(内閣府)と同様である。スウェーデンでは、NICでの議論を各大臣・政務官が持ち帰り、具体的な実施法を詰める形が事実上定着している。同国のイノベーション行政の特徴として、①官民の補完的關係、②イノベーションを促す政府調達、③holistic(全体視野的)な政策統合が挙げられる。

⁵³ 以下、イノベーションの専門家によるEdquist, C. (2019). Towards a holistic innovation policy: Can the Swedish National Innovation Council (NIC) be a role model? *Research Policy*, Vol. 48, Iss. 4. pp. 869-879.に基づき、スウェーデンのイノベーション行政の特徴を3本柱に整理して記述する。

⁵⁴ CSTIでは、総理、官房長官、科技政策担当大臣、総務大臣、財務大臣、文科大臣、経産大臣に加え、学界から5名、産業界(富士通株式会社、株式会社三菱ケミカルホールディングス、日本電信電話株式会社(NTT))から3名が参加している(村上裕一・前掲(注15)論文、203頁(図7-5)、及び、CSTIホームページ(<https://www8.cao.go.jp/cstp/yushikisyahoka.html>)を参照)。

(1) 官民の補完的關係

スウェーデンのイノベーション行政では、まず、官と民とがしかるべき役割分担をすることが重視されている。民間にできることに政府が重ねて取り組む必要はないということで、政府が介入すべき根拠について厳格な事前評価が行われる。これは、政治的イデオロギーではなく、正確なデータに基づく実態分析の結果によって決定される。イノベーション行政に重きを置く同国政府内では、こうした意味における事前評価へも、それなりの資源配分がなされているようである。

同国ではかつて、イノベーションの成果が表れそれが市場に出てきた頃に支援に乗り出す傾向があり、その頃にはすでに民間投資がなされていることも多かった。そこで、NICはあくまで補完的であるべきというイノベーション行政の基本方針を確認し、それを持ち帰った企業・イノベーション大臣は、2016年8月までの約17か月間という短期間で、約534億円を投じる新しい public risk capital company の仕組みを設ける法律を議会で通した。これは、首相や企業・イノベーション大臣といった閣僚の主導性によるところが大きいと考えられる。

(2) イノベーションを促す政府調達

イノベーションは、政府調達により促されるということがあり得る。そのために、例えば政府調達に機能要件を設けることには一定の効果が期待できる。政府が調達するものについて、政府がある機能 (what) を要求する一方、その具体的な実現方法 (how) については供給者に委ねることで、革新的なアイデアが生まれ得るということである⁵⁵。例えば公共交通で、騒音防止のために政府が防音壁を設けるのではなく、騒音を小さくする方法を供給者に考えさせる。これは公共交通サービスの供給方法にも関わるため、業界の壁を超えた競争が起こる可能性もある。

2014年2月から政府調達に関係する大臣等、責任者が集まって議論をし、9月には政府調達を司る総務大臣にこの任務が課され、2015年9月にはこの仕組みを運用する政府組織が立ち上がった。政府は2016年6月

⁵⁵ 村上裕一・前掲(注10)書、第三章で取り上げた、建築規制における官民連携手法を参照。

に政府調達戦略を策定し、その柱に機能要件による政府調達を掲げた。これによる新たな政府支出はなく、それどころか、研究分野の年間予算が約3,740億円のスウェーデンで、政府調達の10%をこれに充てるだけでも約7,500億円となって、イノベーションへの大きなインプットとなった。これは、科技行政を補完し、需要者側の立場に立ったイノベーション行政の視野を広げ効率化するものである。これにも、NICは大きな刺激となった。

(3) holistic な政策統合

ここで holistic とは、イノベーションに関係するあらゆる政府の活動を統合するという意味である。逆に言えば、スウェーデンのこれまでのイノベーション行政は視野が狭く、断片的に行われてきた。それは、どちらかと言えば科技行政に親和的な直線的な (linear) ものの見方に基づき、イノベーション行政をも実施してきたためである。ここでは、最新のイノベーション研究を前提とし、イノベーション行政ではあらゆる要素を統合した上で大胆に優先順位を付けることとした。社会システムも含め⁵⁶、全体を変容 (transformation) させていくマネジメントも重要である⁵⁷。その際、優先順位を付けるべき対象物は既存府省の所管と一致しないことも多く、場合によっては府省間連携が必要なこともあることから、NICがその調整役を担う。こうして、制度設計とその運用で異なる思想を採る科技行政とイノベーション行政とは、役割分担をしながら補完し合う関係に置かれた。イノベーション行政が一定の独立性を持った政策分野として確立しつつあるスウェーデンで、その holistic な特性を支えるのがまさに NIC なのである。

⁵⁶ Rogge, K. S., & Reichardt, K. (2016). Policy mixes for sustainability transitions: An extended concept and framework for analysis. *Research Policy*, 45. pp. 1620-1635.

⁵⁷ Schot, J., & Steinmueller, W. E. (2018). Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change. *Research Policy*, 47. pp. 1554-1567.

4.3. 日欧比較：統制と委任の理念型？

日欧比較により、我が国の科技イノベーション行政にとって参考になり得る点がいくつか見出せるが、ここでは「日本ではある種の民主的統制が強過ぎる」という本稿前半での成果を踏まえ、我が国の科技イノベーション行政における望ましい民主的統制と委任のあり方に関して、以下の3つのポイントを提案する。

(1) 財政当局等の事前統制の抑制

第1に、欧州の事例には、科技イノベーション行政に対する民主的統制の一部を一時的に遮断する仕組み・タイミングが埋め込まれていると考えることができる。例えば、欧州のイノベーション予算について、その細部に議会がフォーマルに関わる機会は仕切られ、複数年度に跨る MFF で設けられたシーリングの中で、各年度に改めて細かな調整を行うことは効率性や一貫性の観点から望ましくないとされている。もちろん予算争奪戦は各所にあり得、また EU が地域連合であるという特殊性もあるが、この点は、科技基本計画で目標額を調整して設定しながら、それが各年度の再調整の中で結果的に実現されなくなる日本とは多少異質に見える。また、欧州の戦略策定にも、欧州議会という民主的統制を一部バイパスする取り扱いが見られた。もちろん、欧州委員会の予算原案作成の中で財政当局的な観点は多少反映されるだろうし、加盟各国間で格差の大きい EU には厳格な財政ルールがあり、またイノベーション予算決定に加盟各国の全会一致を要求している以上、予算の大枠に対して一定の統制が及ぶ仕組みにはなっている。それは、財政健全化、すなわち未来にツケを回さないという観点から極めて重要であることは疑いない。しかしながら、長いタイムスパンのイノベーション行政で、単年度主義をはじめとする諸手続の非効率を克服するということが殊更に強調されていることは、注目に値する。

スウェーデンの NIC には、日本と同じく財務大臣も出席しているが、一見するところそれはあくまで閣僚団の一員としてであり、首相の主導性がより前面に出る形となっている。イノベーション予算については、インプットそのものに対してよりも、それを無駄なく活用していくための手続の合理化やアウトプット・アウトカム評価を通して、統制がなさ

れているようである。

そうすると、本稿前半の検討結果に鑑みれば、科技イノベ行政に対する民主的統制の比重を、より大枠の部分へ、また事前統制から事後評価へと移していくべき（その限りで、科技イノベ当局への委任幅を広げるべき）ということになる。そのためには、政策の効果（もしくは、せいぜいアウトプット）を評価し、それを次の予算（配分）へと反映していくテクニックの開発が必要になるろう。

（２） 予算調整と政策実施の関係整序

第２に、欧州のイノベーション行政では、予算調整と政策実施とを（その担い手も含め）分けて捉えることができるように思われる。例えば、HEに係る予算調整や大まかな仕組みづくりは、欧州委員会やEU理事会の閣僚、欧州議会議員らの政治的なプロセスの中で行われている。その一方で、イノベータの選定やそれらへの予算配分・支援方法の検討は、予算の大枠がかなり確定する政治的プロセスの後に続く行政的なプロセスの中で、イノベータを巻き込んで行われている。このことにより、場合によっては他の政策分野とゼロサムの「奪い合い」にもなる予算調整過程と、それが済んだ後の具体的な政策実施過程とが一応別物として捉えられ、「政治」と「行政」との間に生じがちな混乱が回避されている。

この点は、民主的統制やアカウンタビリティの観点からも重要である。すなわち、ガバナンスには、理念的に、国民から負託を受けた政治家らが国民に対して責任を負うという統制（委任）関係が埋め込まれた「政治」の領域と、政治家らから負託を受けた官僚や研究者、イノベータが政治家らに対して責任を負うという統制（委任）関係が埋め込まれた「行政」の領域とがあると考えられる（もっとも、その狭間で官僚の位置付けは微妙である）。これらが分けてあることによって、「政治」ではある力学の中で思い切った予算調整ができるのに対し、「行政」では専門技術的かつ効率的な政策実施に専念することができる。民主的統制を実質化するという観点から科技イノベに係る「政治」と「行政」の関係を整序するに当たっては、両者を媒介する立場にある政治家等（国会議員、閣僚、調整官僚等）に民主的統制が及ぶ（一定の説明責任を課す）仕組みをまず整えることが、有効であるように思われる⁵⁸。

(3) 科技行政とイノベーション行政の区別

第3に、日本では、総理等の閣僚と産学の代表者から構成されたCSTIが、科技行政とイノベーション行政両方の司令塔たることが期待されている。4.3. (2) で述べたように、内閣のトップダウンによる予算調整(の制度)には大きな意義があると考えているが、その実施(予算執行)部分に関して、欧州の事例を踏まえると、科技行政とイノベーション行政とで基本となる思想や政策手法が異なっている。

それに伴い、各行政に対する民主的統制と委任のあり方も違ってくる。欧州では科技とイノベーションとで異なる推進体制があり、それらが補完し合うことが目指されているが、それらは概して、トップダウンで進められる科技行政とボトムアップで進められるイノベーション行政、という区別ができる。確かにいずれにおいても予算確保は政治レベルの調整案件となるが、イノベーション行政では、イノベータ候補の裾野にまで視野を広げ、そこから上がってくる様々なアイデアを政策へと吸い上げていくことに主眼が置かれる。それとともに、政府が支援する先の選定を行う基準や手続をオープンにすることや、窓口をワンストップ化した上でイノベータが踏むべき手続をできるだけ簡素なものにすること、そして、政府予算のインプットに対していかなるアウトプットとアウトカムが得られたかをきちんと評価し次の段階に活かすことが、特に行政統制の観点から重視されているようである。これは(もちろん重なる部分もないわけではないが)重点分野を選定し政策資源を集中投下すべき科技行政とはかなり異なる。

また、新奇性ある財やサービスを市場に投入・展開することを究極的な目的とするイノベーション行政は、科技行政以上に広い視野を持ち、官民の境界に囚われ過ぎない活動が必要になるとともに、その裏返しとして、行政が担うべき部分と民間投資や市場メカニズムに委ねる部分との役割分担を常に気にする必要がある。スウェーデンでは、linearな科技行政に対して holisticなイノベーション行政という特徴付けもなされ

⁵⁸ これは、マルチレベル・ガバナンスにおける、政策の決定と実施の概念的・戦略的分離と同様のことを目指している(村上裕一・前掲(注2)論文、pp. 21-24)。

ていた⁵⁹。どちらかと言えば科技行政には政府が計画に基づいて重点分野を選定するという手法が親和的であり、これは日本ではすでに科技庁時代から（少なくとも形式的には）行われてきた⁶⁰。これに対する民主的統制は、専門家が多角的に関与して作成する「答申」を受けて、国民の負託を受けトップダウンに最終的な政策判断を下す内閣（総理）に直接届くべきである（そこから先は、委任されるべき領域である）。他方でイノベーション行政については、広い裾野を持ったボトムアップ型で holistic な実施過程となり、それが展開していく中で行政統制が多層的・多層的に作用することが期待される。

5. 終わりに

5.1. まとめ

本稿では、まず**2**で、日本の研究開発費の政府負担割合が他の先進諸国よりも低水準にとどまっている原因として、①戦後の科技体制解体とそのレガシー、②民間企業の自律的な研究開発、③科技政策の政治的・行政的リーダーシップの不在、の3点を挙げた。次に**3**で、日本で第2期科技基本計画以降、研究開発投資目標額が達成されていないことの原因として、①科技政策特有の不確実性、②行政過程に一貫した財政当局の強さ、③かつて科技行政を推進した「政治家主導」からの移行、の3点を挙げた。そして、いずれにしても日本では、科技イノベーション行政に対する財務省や国会などからの民主的統制が内閣などからのそれよりも強く効き過ぎていると指摘した。その上で、**4**で、欧州連合でまさに実行されようとしているイノベーション行政の枠組み Horizon Europe 策定の過程と理念、及び、スウェーデンのイノベーション行政推進の体制と理念を概観し、上記の考察結果と比較することによって、科技イノベーション行政にとって望ましい民主的統制と委任のあり方を検討した。

⁵⁹ Edquist, C. (2016). The Swedish National Innovation Council: Innovation policy governance to replace linearity with holism. *Papers in Innovation Studies*, Paper no. 2016/24, pp. 1-52.

⁶⁰ 村上裕一・前掲（注15）論文、pp. 177-186。

5.2. 結 論

本稿での検討を踏まえて、ある種の民主的統制が強過ぎる日本の科技イノベ行政に提言したいのは、①財政当局等による事前統制の抑制（科技イノベ当局への委任幅や事後的なインパクト（もしくはせいぜいアウトプット）評価の拡大）、②予算調整過程と政策調整過程の関係整序、③トップダウンの科技行政とボトムアップのイノベーション行政の区別、である。

本稿前半で示した現状との比較で言うならば、科技イノベ行政全体に係る予算調整はトップダウンで、大胆に行うことを可能にし、それに応じた民主的統制が内閣（総理）に直接及ぶようにする一方、特にイノベーション行政では、その具体的な実施（イノベータの募集・選定等）でボトムアップ的手法を採ることにより、多元的・多層的な行政統制が（事後的な評価の方に比重をやや移しつつ）及ぶようにするということである。これらの中には、CSTIの実質的な司令塔機能強化により実現するもの、すなわち、現制度の運用改善で解決し得るものも多い。一言で言えば、行政を統制する（科技イノベ行政にとっての）「外部者」をどのタイミングでどう関わらせ、逆にそれをどのように一時的にでも遮断して（科技イノベ行政にとっての）「内部者」に任せる領域を作るかを、実態を踏まえて再考してみる必要がある。

5.3. 今後の課題

折しも、政府が科技基本法をこの度初めて本格的に改正し、自然科学に人文科学も加えて新しい価値を生み出すことを目的とした科学技術・イノベーション基本法の案をまとめ、2020年国会での成立を目指していることが報じられた。政府は、関係する法律を改正して内閣府に科学技術・イノベーション推進事務局を新設し、「省庁を横断した司令塔の機能を強化する」ともしている⁶¹。本稿の検討結果を踏まえるならば、民主的正統性を第一義的に背負った内閣による主導性をこの分野で（も）担保することにより、我が国において強過ぎてきたと考えられる行政統制、

⁶¹ 2020年3月11日付けNHK News Web「科学技術基本法を改正へ：人文科学の幅広い領域も支援へ」。

すなわち財務省や国会などから直接に科技行政へと作用する民主的統制を、一部抑制できる可能性は高まる。他方で、内閣それ自体における調整過程によっては、財務省等による統制が目に見えない形で、科技行政に重く押し掛かってくる恐れもある。そうなれば、制度趣旨にある司令塔機能が形骸化するばかりでなく、この分野でより重要と考えられる委任のメリットが阻害されるということにもなり得る。

また本稿では、科技行政とイノベーション行政とでは依拠すべき行政統制の理念と手法が根本的に異なる、とも論じた。すなわち、基本法案では両者を充分区別せずに扱っているが⁶²、科技行政とイノベーション行政それぞれに関して望ましい行政統制の形がある。科技行政において、国民から委任を受けた政治家や官僚による予算調整と、相対的に真理に近いところにいるという意味において正統性のある専門家による科学技術の選別（答申）に基づく政策決定とがトップダウン的に行われるべきなのに対し、イノベーション行政では、ベンチャー企業等を巻き込んだボトムアップ的なプロセスにより多様な技術のシーズが政策形成の組上に載り、それらの間で競争が自然に発生することが必要である。この点に留意した各々の制度やプロセスの設計が必要であり、それには、本稿で述べた欧州の①民主的統制の一部・一時的な遮断（科技イノベ行政への委任幅の拡大）、②科技当局とイノベーション当局との補完的關係、③司令塔の制度設計と運用手法などが参考になり得る。

確かにこれまでの積み重ねもあり、改革は一筋縄ではいかないだろう。また、上記の結論や提案に対しては、財政当局こそ国民の委任を受けて財政健全化を主導すべきではないかや、防衛当局が予算を多く獲得して研究開発を推し進めることは望ましくないのではないかと、政策調整過程から「政治」の要素を排することはできないのではないかとといった反論もあり得る。これらについてはまさに社会的対話が必要な部分だが、いずれにしても、科技イノベ行政において、現場に一定の緊張感を保ちつつもそこを萎縮・疲弊させない民主的統制・委任とはいかなるものかということが、究極的に社会全体にとっても重要な論点であり続けると考えている。

⁶² Edquist, C.・前掲(注59)論文は、日本を名指ししてこのことを指摘している。

謝 辞

本稿は、2018～2020年度 科学研究費補助金「日・仏・欧比較による多層的規制モデルの構築」(代表：筆者)、2020年度 同「マルチレベル・ガバナンスの研究：人や組織の discretion による事例分析」(代表：筆者)、及び、2017～2019年度 同「規制機関の多層性と規制の公益性」(代表：筆者)の成果の一部をまとめたもので、2020年度 日本公共政策学会研究大会(企画委員会企画セッション②：科学技術政策と民主的コントロール)における口頭発表の内容に加筆・修整を施したものである。上記セッションを企画してくださった山谷清秀先生(青森中央学院大学)、討論者として貴重なコメントをお寄せくださった南島和久先生(新潟大学)、セッションで意見交換をさせていただいた定松淳先生(東京大学)と橋本圭多先生(神戸学院大学)、さらには、本研究にご指導・ご協力くださった、Sciences Po Bordeaux の Professor Gilles Pinson、Professor Olivier Costa、Professor Andy Smith、Professor Xavier Itçaina をはじめとする皆様に、深く御礼申し上げる。