

我が国の科学技術政策の形成過程と その推進体制の構造的枠組み —科学技術会議と学術審議会を中心として—

根 木 昭*・菊 本 虔**・平 川 幸 子**・黒 田 卓*

Policy Making Process and Promotion System of Science and Technology in Japan —Function of the Council for Science and Technology and the Science Council—

Akira NEKI, Hitoshi KIKUMOTO, Yukiko HIRAKAWA
and Takashi KURODA

Policy making process, in most cases, consists of the following steps. First, policy making organizations establish the policy goals, principles and guidelines. Second, administrative organs formulate the definite plans and carry out them. Third, the executed policies are reviewed by these organizations/organs. Science and technology policy is also formed through the similar process above mentioned.

In Japan, for the purpose of policy making of science and technology, the Council for Science and Technology (CST) is established as an advisory body to the Prime Minister, and the Science Council (SC) is an advisory body with the Ministry of Education, Science and Culture (MESC). Reports or counsels submitted by CST are settled to be put into practice by the Science and Technology Agency, MESC and other agencies or ministries; reports or proposals by SC are carried out by MESC. In addition to these two Councils, the Science Council of Japan makes recommendations or proposals to the Government or to the other agencies/ministries on occasion.

However, there still remain the following problems, especially within CST's policy making system. First, discussions within the Council are apt to be limited and oriented by the materials prepared by secretariats. Second, administrative organs' comments tend to be taken account into CST's reports/counsels to the highest degree. Third, administrative organs do not always adequately accept CST's reports/counsels. Fourth, CST's reports/counsels does not suitably take into account of the relevancy with other policies.

Moreover, although it is necessary to adopt the most suitable plan in policy making process of science and technology, the scientific approach for that is not still exploited in Japan. This is one of the important problems for the future.

Key words: Science and technology policy/Process of policy making/Council for Science and Technology/
Science Council

はじめに

今世紀を迎え、産業の発達は科学技術に対する需要を増大し、また研究開発の成果も次第に社会に還元されるようになっていった。そして、これに伴い、国家によって科学技術の価値が認識され、国家は科学技術

に対して直接、間接の支援を行うようになった。かくて、20世紀の初頭には、科学技術の制度化 (institutionalization) という現象が生まれた¹⁾。この傾向は、第二次世界大戦中における科学技術の動員体制によってピークに達し、国家と産業と大学の結びつきが、かつてないほどに強化されるに至った。

戦後、科学技術の高度化、巨大化はますます進行し、国防の上で、また経済発展の原動力として、各国とも科学技術の必要性についての認識は急速に進み、これに対する投資も加速度的に増加していった。それとと

原稿受付：平成7年6月7日

*長岡技術科学大学計画・経営系

**文部省

もに、科学技術に対する政策的対応の必要性が問われるようになり、「科学技術政策」が次第にその形を整えていった。特に近年、公害・環境問題の発生とともに、科学技術と環境との調和が大きな課題となってきたため、その調整を図る上でも、ますます科学技術政策の必要性が増大するに至っている。

本稿は、我が国の科学技術推進組織の中核である科学技術会議と学術審議会を例にとり、科学技術政策の形成過程と構造的枠組みを分析するとともに、今日の科学技術政策をめぐる課題と今後の展望について考察を試みたものである。

1. 科学技術政策の形成過程とその推進体制

1.1 科学技術政策の形成過程

(1) およそ政策の形成は、一般的に次のような過程をたどる。まず、審議会等の「政策策定機関」が、①政策目標を策定し、②施策の基本方針を決定し、③施策の基本計画を策定する。そして、これを④行政府に対して答申ないし建議する。これを受けた「行政府」は、⑤実施計画を策定するとともに、⑥実施計画を遂行する。また、各実施段階においては、⑦政策全体の評価・修正が行われ、政策策定機関にも随時フィードバックされる²⁾。今少し単純化すれば、政策策定機関による基本計画→行政府による実施計画とその遂行→政策策定機関と行政府による評価、という図式に要約できよう。また、行政府による行政目的の達成という観点から見れば、行政府が、政策策定機関の答申・建議を得て、目的実現の可能性ないし手段等を判断し、その実現に向かっての財政的、制度的整備を行って実行に移し、その結果を自らも評価しながら、政策策定機関にもフィードバックして評価を受けるという一連のシステムとして把えることができる^{3) 4)}。

科学技術政策も、このような政策一般とほぼ同様なプロセスを経て形成される。

(2) 科学技術政策形成の諸段階

① 政策策定機関による政策目標の策定

政策策定機関は、科学技術に係る課題について政府から諮問を受け、または自らが建議・勧告を行うため政策目標を策定する。目標の策定に当たっては、当然ながら、当該課題に対する国家的・公共的・市場的ニーズが検討される。そのために、内外の情報の収集・整理・分析が行われ、また他の政策との整合性が検討される。これらを踏まえて、政策目標の重点を国家安全保障に置くか、生活の質の向上に置くか、あるいは工業製品の国際競争力に置くか等が逐次検討され、国民

的合意を見通した上で、最終的に政策目標が策定される。

② 政策策定機関による基本方針の決定と基本計画の策定

次いで政策策定機関は、上記の目標の下に、施策についての基本方針を決定する。この場合において、各種の案に関しメリット、デメリットについての評価が行われ、最も適切と考えられるものが選択され、決定される。この段階における一連の作業は、政策評価(policy assessment)と称し得るものである⁵⁾。

政策策定機関は、この基本方針に則り、さらに施策の基本計画を策定する。例えば、研究開発につき、優先的に実施されるべき分野、重点的に行われべき課題等に関して選択が行われ、基本計画として策定されるべき旨の意思決定がなされる。ここでの意思決定は、戦略的意思決定(strategic decision making)ともいい得べき極めて高次のものである⁶⁾。

③ 政府に対する答申・建議・勧告等

政策策定機関によってとりまとめられた事項は、政府に対して答申、建議、勧告等の形で提示され、または報告される。

④ 政府による実施計画の策定と遂行

上記の答申等を受けた政府の側では、関係各省庁がそれぞれ実施計画を策定する。この場合において、当該計画の実施によって自然、社会、環境等に与える影響に関し、事前に技術評価(technology assessment)が行われる。そして、その結果を踏まえて、最終的な実施計画が策定される。この段階における意思決定は、管理的意思決定(administrative decision making)ともいうべきものである⁷⁾。

実施計画に即して計画が遂行される。計画遂行のためには、予算要求による財政的基盤の確立と、それに基づいて研究開発のための人的組織、物的施設の整備が行われる。このような基盤整備を経て、最終的に具体的なプロジェクト実施の運びとなる。

(5) 政策全体の評価と修正

計画遂行の途次または事後においては、適宜に評価が行われる。その結果は、政策策定機関にもフィードバックさせられながら、必要に応じて計画の修正がなされる。また場合によっては、政策全体の見直しに至るケースもある。計画遂行の各段階における適切な評価と修正は、政策の全きを期する上で欠かせないものであり、何らかの形でこのような評価と修正の作業が行われている。

1.2 科学技術の推進体制

(1) 日本の科学技術推進の基本的枠組み

日本の科学技術に関する施策は、関係の行政機関がそれぞれの所掌に基づいて推進している。そこで行われている研究活動も、それぞれの行政機関が所掌している行政の遂行に必要な研究活動であり、科学技術の促進や規制に必要な施策も、それぞれの所掌に基づいて推進されている。なお、大学の研究は、学術の振興及び普及を任務の一つとする文部省の設置目的に含まれるが、憲法上保障されている学問の自由から、大学の研究の内容が文部省の行政の遂行のため行われていると考えることはできない。

Table 1 Budget for Science and Technology by Agency*¹⁾ (Unit: million yen)

Agency	Budget (1994)
Defence Agency	140,788
Science & Technology Agency	605,238
M. of Education	1,100,356
M. of Health & Welfare	69,891
M. of Agri., Forest. & Fish.	82,660
M. of Inter. Trade & Industry	283,653
Other Agencies & Ministries	101,887
Total	2,358,474

Note: Part of the Budget of each agency is double booked.

表1は、各省庁別の科学技術予算を示している。この表からも明らかなように、日本の科学技術関係予算の約半分近く(46.7%)を文部省の予算が占めている。また、その約1/4(25.7%)は科学技術庁の予算である。すなわち、この両省庁で日本の科学技術関係予算の70%以上を所管していることになり、日本の科学技術推進の基本的枠組みを考える際には、この両省庁の科学技術関係施策の推進の仕組みを検討することがまず重要である。

図1は、日本の科学技術行政機構を、科学技術庁及び文部省に関係する部分を中心に示したものである。日本の科学技術の推進体制、特に第二次世界大戦後の推進体制を考えると、その後の枠組みを決定づける重要な出来事がいくつか起こっている。その中でも特に重要なのは、1949年の日本学術会議の発足、1956年の科学技術庁の設置、1959年の科学技術会議の設置、

1967年の学術審議会を設置である。以下、これらの事柄について簡単にその歴史的経緯をたどり、日本の科学技術推進体制の概観を得ることとしたい。

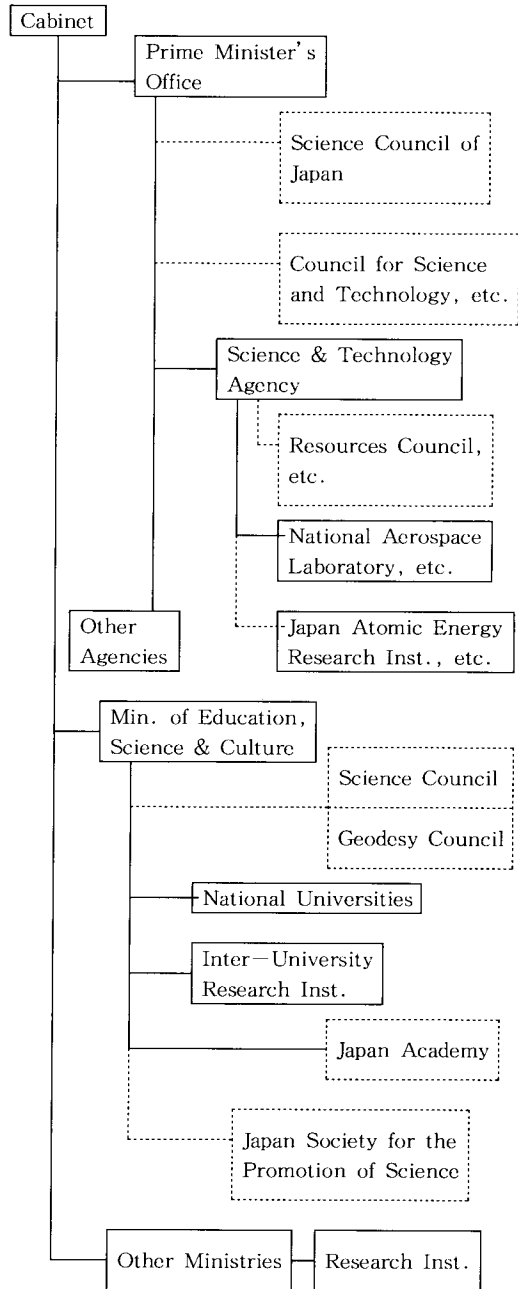


Fig. 1 Organization of National Science and Technology Administration (As of March 1994)⁹⁾

(2) 日本学術会議の発足

日本学術会議の発足は、戦後の科学技術の推進体制が整備されていく中で、極めて特色ある出来事であった。戦後、日本のあらゆる部面で戦前の体制の改革の必要性が叫ばれる中で、学術研究会議（大正9年に自然科学に関する国際的研究の連絡を主たる目的に設立された政府機関）での論議に端を発し、戦前の学術体制を新時代に対応していかんか改革するかということが学界における最大の課題となった。いわゆる学術体制刷新運動である。

学術体制の再編成の問題は、当初の学術研究会議での検討から学界全体を巻き込んだ議論へと発展し、1947年8月、全国の学協会から公選によって選ばれた108名の委員によって構成される学術体制刷新委員会に引き継がれることとなった。この刷新委員会での熱心な議論は、翌1948年3月、新組織「日本学術会議」の構想に結実した。政府は刷新委員会の結論を尊重し、「日本学術会議法」等を作成して、同年6月、第2回国会に提出、同法案は衆参両院の審議を経て原案のまま可決成立し、同年7月その公布をみた。この法律による会員の第一回選挙はこの年の12月に行われ、210名の会員が選出された。翌1949年1月第一回総会が行われ、ここに日本学術会議が発足した¹⁰⁾。

日本学術会議は「我が国の科学者の内外に対する代表機関」とされ、その会員は全国の科学者の選挙により選ばれるという、諸外国でも類例を見ない機関として発足した。学術会議は、科学に関する重要事項を審議し、その実現を図るという審議的機能と、科学に関する研究の連絡を図り、その能力を向上させるという研究連絡的機能を持ち、これらの職務を独立して遂行することとされ、科学に関する重要事項につき、政府からの諮問に応じて答申し、または自発的に勧告することができる。

学術会議は、実際にこれまでに多数の勧告、要望・申し入れ、声明等を行ってきた。学術会議の勧告、要望に基づいて、国際地球観測年など数多くの国際協力事業が開始され、また、京都大学基礎物理学研究所や東京大学原子核研究所などの共同利用型の大学附置研究所や、特定の大学に附置されない新しい型の共同利用研究所として高エネルギー物理学研究所などが設置されてきた。

しかし、学術会議の審議的機能は、その後の科学技術会議の設置及び学術審議会により実質的に制約されることになり、日本の科学技術の推進体制の中での位置づけも、当初の構想からすれば変貌することとなった。他方、会員の選出方法も、1983年11月の日本学術

会議法の一部改正により、科学者による直接選挙から、学術研究団体を基盤とする選出方法へと改められた。

(3) 科学技術庁の設置

1950年代の初めの頃から、日本経済の復興と世界的な技術革新の影響を受けて、科学技術政策を強力に推進するための行政機関の設置の動きが出始めた。実際に科学技術庁設置法案として国会に提出され、審議されたのは1956年のことであり、この年の3月に可決成立し、同年5月に科学技術庁は正式に設置された。

科学技術庁の設置に当たっては、他の関係省庁の所管行政との調整が大きな問題となった。特に、通産省からの工業技術院及び特許庁の移管の問題と、大学における研究の取扱いが論議の焦点となった。これらは、いずれも最終の調整段階で科学技術庁の所管から外されることになり、科学技術庁は、科学技術（人文科学のみに係るもの及び大学の研究に係るものを除く。）に関する行政を総合的に推進することを主たる任務とし、既設の総理府原子力局、科学技術行政協議会事務局、資源調査会事務局、航空技術審議会、航空技術研究所等を吸収して発足した。

このうち科学技術行政協議会は学術会議の答申、勧告等の行政側の受け皿として設置され、学術会議と並んで戦後の新しい学術体制の2本の柱とされたものであったが、科学技術庁の設置に伴い廃止され、その機能は、科学技術庁の科学技術審議会（後に科学技術会議）に引き継がれることとなった。

(4) 科学技術会議の設置

1957年10月のソ連の人工衛星スプートニク打ち上げの成功は、日本にも大きな衝撃を与え、科学技術関係11省庁からなる科学技術関係閣僚懇談会が設置されたりした。この頃から、科学技術政策の最高の審議機関として科学技術会議を設置すべきであるとする声が高まり、科学技術庁及び衆議院科学技術特別委員会の構想は、科学技術会議設置法案の形で具体化することとなった。

しかし、同法案においては、日本学術会議が取り扱うべき事項が科学技術会議の任務として列挙されていたため、日本学術会議の反対決議が行われ、調整が難航した。その後、日本学術会議や関係省庁等との協議により、1958年9月の科学技術会議設置法案に関する閣議で、科学技術会議の運営に当たっては大学の学問研究の自由を尊重すること等が了解され、さらに、科学技術会議の職務上の議員に日本学術会議会長を加えることを同法案に明記するなどの調整が図られ、同法案は1959年2月に成立をみるに至った¹¹⁾。

科学技術会議については、内閣総理大臣の諮問機関

であり、内閣総理大臣を議長とし、関係閣僚、科学技術に関する有識者で構成されること、また、その対象については、人文科学のみに係るものは除かれるが、大学の研究は含まれることから、科学技術政策に関する政府の最高審議機関とされている¹²⁾。

(5) 学術審議会の設置

学術審議会は、学術に関する文部大臣の諮問機関として1967年6月に設置された。学術審議会の前身である学術奨励審議会(1949年設置)は、学術の特定の事業を実施するための諮問機関の性格が強く、学術に関する重要事項を調査審議する機能を欠いていた。すなわち、同審議会は、8つの分科審議会から構成され、それぞれの事業を推進するため、当該分科審議会は独自に審議し、文部大臣に建議する建て前となっていたのである。

このため、学術全般に関する基本施策を総合的に審議する機能を持つ審議会が必要となり、新たに学術審議会が設置されたものである。学術審議会の設置により、学術に関する重要事項は学術審議会に諮問されることになり、日本学術会議の審議的機能はさらに制約されることとなった。

2. 科学技術会議と関係省庁

2.1 科学技術会議の性格と構成

(1) 科学技術会議の性格

科学技術会議は、政府の科学技術政策の総合的な推進を目的として総理府に置かれた内閣総理大臣の諮問機関である。各行政機関には、重要事項に関する調査審議等のために審議会等を置くことができることとされ(同行政組織法第8条)、各省庁には、それぞれ所管する行政事務を遂行するために各種の審議会等が置かれているが、科学技術会議は内閣総理大臣の諮問機関であり、内閣総理大臣が議長となることとされていることから、政府の科学技術政策に関する最高審議機関であるとされている。

内閣総理大臣は、以下の事項について関係行政機関の施策の総合調整を行う必要があると認めるときは、科学技術会議に諮問しなければならない(科学技術会議法第2条)。

- (1) 科学技術(人文科学のみに係るものを除く。以下同じ。)一般に関する基本的かつ総合的な政策の樹立に関すること。
- (2) 科学技術に関する長期的かつ総合的な研究目標の設定に関すること。
- (3) 前号の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的策定に関すること。

- ④ 日本学術会議への諮問及び日本学術会議の答申または勧告に関するものうち重要なもの。

さらに科学技術会議は、諮問があった事項に関し、必要があると認めるときは、内閣総理大臣に意見を申し出ることができること、また、内閣総理大臣は、科学技術会議の答申または意見の申し出を尊重しなければならないことが定められている(同法第2条及び第3条)。

ここで特に注意する必要があるのは、先に述べたように、科学技術会議法に関する日本学術会議や関係行政機関等との協議の結果、同法に関する閣議了解が行われ、その際に、大学の学問研究の自由の尊重と併せて、「科学技術会議においては、関係行政機関の専管に属する事項のみを対象としては、審議を行わないこと」とされていることである。科学技術会議法案に対して日本学術会議は、科学者の意見尊重、学問思想の自由の遵守、大学の自治の尊重、科学研究における基礎部門の役割の重視、科学技術の発達については特に総合性に対し留意すること、の5項目の申し入れを行っており、この取扱いは、日本学術会議の総合性に対する留意の要請にも沿うものと考えられる。

(2) 科学技術会議の構成

科学技術会議は、議長と10人の議員によって組織される。議長は内閣総理大臣をもって充てることとされ、10人の議員の構成は以下のとおりである(科学技術会議法第4条~同第7条)。

- ① 10人の議員のうち、5人は職務上の議員で次の者をもって充てることとされている。

大蔵大臣 文部大臣 経済企画庁長官
科学技術庁長官 日本学術会議会長

- ② 残りの5人は、科学技術に関しすぐれた識見を有する者のうちから衆参両院の同意を得て内閣総理大臣が任命する者である。

科学技術会議には、重要事項の適時、的確な処理を行い、機動的かつ弾力的な科学技術政策の展開を図るため、各界の有識者で構成される政策委員会が設置されている。政策委員会においては、答申等の策定作業の総括の外、科学技術振興調整費の運用方針の決定、科学技術振興に関する重点指針の決定、科学技術政策立案のための基礎調査等を行っている。

科学技術会議の組織については、この外、本会議の下に運営会議(科学技術庁長官が主宰)、部会及び幹事会が設置されている。部会としては、1994年3月現在、総合計画部会、振興部会、科学技術系人材部会、

研究目標部会、ライフサイエンス部会、エネルギー科学技術部会、先端的基盤科学技術部会及び日本学術会議連絡部会の8部会が設置されている。なお、1956年科学技術庁の設置に伴い、日本学術会議の行政側の受け皿であった科学技術行政協議会が廃止され、日本学術会議との連絡事務が科学技術庁の科学技術審議会に引き継がれていたが、科学技術会議の設置により、同会議の部会の一つである日本学術会議連絡部会が、日本学術会議の勧告等の取扱いに当たることとなったわけである。

また、科学技術会議の庶務は、科学技術庁科学技術政策局政策課において総括し、処理する。ただし、大学における研究に係る事項に関するものについては、同政策課と文部省学術国際局学術課において共同して処理することとされている。

2.2 政策策定のプロセス

1959年に発足した科学技術会議は、翌1960年に、「10年後を目標とする科学技術振興の総合的基本政策について」内閣総理大臣に答申した。これは、科学技術に関する総合的な政策の最初のものであり、日本の科学技術政策の歴史の上で画期的な出来事であったといえる。以後、科学技術会議は、最近(1994年12月)の諮問第21号「先端的基盤科学技術に関する研究開発基本計画について」に対する答申に至るまで、21件の答申を行ってきた。以下、科学技術会議について、その政策策定のプロセスを検討する¹⁹⁾。

まず、内閣総理大臣から諮問が出た場合は、これを受けて、関連の部会(既設の関連の部会がない場合は新たに担当する部会が設置される。)において審議が行われる。諮問に当たっては通常諮問理由が付されており、これが部会での審議の土台となる。また、審議に際して、事務局から通常検討事項を記した資料が出される。それに付随した統計的データ等の参考資料が提出されることも多い。すなわち、審議が開始される時点で、①諮問理由、②検討事項、③参考資料等の事務局作成の資料が提出される。これらの資料はあくまでも審議の参考資料という位置づけを出ないし、実際これらの参考資料がなければ審議が困難なものとなることは想像に難くないが、こうした資料が審議の方向づけをある程度行ってしまう可能性にも留意しておく必要がある。部会の審議を経て、答申が科学技術会議の案として最終的に固まる以前に、審議と並行する形で、関係部分について関係省庁との非公式の協議が行われる。答申案は科学技術会議の本会議において最終決定が行われ、内閣総理大臣に答申される。

答申に盛り込まれた事項のうち緊急に予算化する必要のあるものについては、関係省庁が必要な予算を見積もり、大蔵省主計局に概算要求する。各省庁からの概算要求については与党の政務調査会等にもかけられ、党の方針が決定される。各省庁の概算要求は大蔵省主計局で査定され、復活折衝を経て、閣議において政府案が決定される。法律を伴う予算については、政府予算案と併せて法律案が用意され、予算案と同様の手順を経て国会に提出される。図2は政策策定の過程を示す。

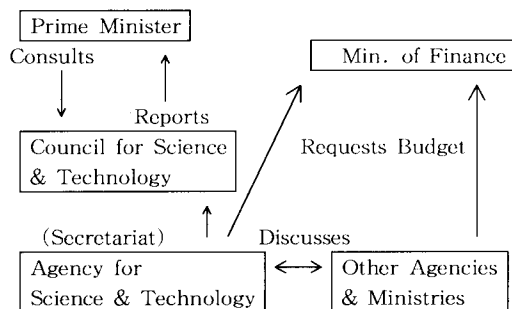


Fig. 2 Process of Science and Technology Policy Deciding System

2.3 関係行政機関の対応

科学技術会議の答申は、内閣総理大臣に対し行われ、これを受けた内閣総理大臣はこれを尊重しなければならないこととされ、これまでの答申は、原則として内閣総理大臣決定され、関係省庁に通知されている。特に基本的かつ総合的な答申、例えば、1992年1月の諮問第18号「新世紀に向けてとるべき科学技術政策の総合的基本方策について」に対する答申については、政府はこの答申を踏まえて、同年4月に新たに「科学技術政策大綱」を閣議決定している。

これらの答申の関係省庁における推進状況をみると、関係各省庁は科学技術会議答申を尊重すべき指針として受け止めてはいるものの、その推進措置が不十分なものが指摘されている。例えば、1992年6月に行われた総務庁行政監察局の勧告によれば、科学技術会議第13号答申「国立試験研究機関の中長期的在り方について」(1987年8月)及び同16号答申「科学技術振興基盤の整備に関する基本的指針について」(1989年12月)の各省庁における推進状況について、複数の国立試験研究機関を所管する省庁における個々の国立試験研究機関の枠を越えた役割の点検・見直し、研究施設・設備の共同利用の推進対策、科学技術情報の公開対策等の事項について、推進措置が不十分であ

るとしている。

このような状況を考えると、科学技術会議答申については、そのフォローアップが重要性を増してくることになる。これらの点について従来行われてきたのは、①科学技術会議政策委員会において必要に応じて個別答申のフォローアップを行うこと、また、②毎年度行っている科学技術に関する経費の見積もり方針の調整、科学技術振興調整費の配分等を通じ措置の推進を図ること、であった。しかし、このような措置だけでは、先の勧告でも指摘されているように、必ずしも十分ということではできない¹⁴⁾。この点については、1993年度から、科学技術会議18号答申のような基本的かつ総合的な答申については、同答申に沿った政府の施策をとりまとめた「科学技術振興に係る諸施策の現状について」が毎年度作成され、公表されるに至ったことは、大きな進展であったということができ、今後はさらに個別の答申についても同様の措置を取っていくことが必要となると考えられる。

2.4 近年の動向

科学技術会議の近年の動向として、1992年1月には科学技術政策大綱のもととなった18号答申「新世紀に向けてとるべき科学技術の総合的基本方策について」が出されている。この答申では、国際社会への貢献を基本に、「地球と調和した人類の共存」「知的ストックの拡大」及び「安心して暮らせる潤いのある社会の構築」の3点を目標として、積極的かつ総合的な科学技術政策を展開する必要があることを提言している。また、1994年12月には、最近の若者の科学技術に対する関心の低下傾向等を背景に、諮問第20号「科学技術系人材の確保に関する基本方針について」に対する答申が、また、新たな理論や革新的技術の構築を目指した諮問第21号「先端的基盤科学技術に関する研究開発基本計画について」に対する答申が出された。

3. 学術審議会と文部省

3.1 学術審議会の性格と構成

(1) 学術審議会の性格

学術審議会は、文部省設置法に基づき設置された学術に関する文部大臣の諮問機関である。前述のとおり、この審議会は、1949年に学術の奨励及び普及に関する事項の調査・審議を目的として設けられた学術奨励審議会を改組して設置された。

学術奨励審議会は、科学研究費の配分、学術用語の制定等、実質的な諸事業を実施するための諮問機関と

いう性格を有するものであり、学術全般にわたる施策を総合的に審議する機能を欠いていた。そのため、新たな研究所の設置等、学術研究体制の整備については、1953年から1965年までの間、国立大学研究所協議会が設置され、調査・審議を行っていた。また、学術奨励審議会には、1964年に学術研究体制分科会が、さらに1966年には学術研究基本方策分科会が置かれ、重要施策や基本方針に係る事項へと審議内容を拡大しようとする試みが行われていたが、これを抜本的に改革するため、1967年、学術審議会が設けられた^{15) 16)}。

学術審議会は、文部大臣の諮問に応じて次の事項を調査審議するとともに、文部大臣に建議することとされている（文部省組織令第70条）。

- ① 学術に関する基本的な施策に関する事項
- ② 科学研究費補助金の配分及びこれによる研究の促進に関する事項
- ③ 学術の特定の研究領域における研究の長期的総合的な推進方策に関する事項
- ④ 学術に関する情報処理の体制、学術文献総合目録の作成並びに学術資料の収集、保存及び活用に関する事項
- ⑤ 学術用語の制定及び普及に関する事項

(2) 学術審議会の構成

学術審議会は、文部大臣が学識経験者のうちから任命する30人以内の委員で組織される。会長及び副会長（各1名）は、委員の互選によって選ばれる。任期は2年である（学術審議会令第1条～同第3条）。

また、専門の事項を調査審議するため必要があるときは、文部大臣の任命により、専門委員を置くことができ、現在その数は2千人にも及んでいる。その多くは科学研究費分科会の審査部会の各審査会に属し、科学研究費補助金の審査方針の作成及び補助金の配分について調査審議に当たっている¹⁷⁾。

学術審議会令によって、学術審議会に置くこととされている分科会は、①科学研究費分科会 ②特定研究領域推進分科会 ③学術情報資料分科会 及び④学術用語分科会の4つである。このほか、学術審議会運営規則によって、会長は、特定の事項を調査審議するため必要があると認めた場合、特別委員会を置くことができるようになっており、現在の学術審議会の構成は、図3のとおりとなっている。

学術審議会の委員の大多数は、人文科学、社会科学及び自然科学の各分野における第一線の研究者である。全体の約半数は自然科学系であり、また、行政、財界及びマスコミ出身の委員も一部任命されている¹⁸⁾。

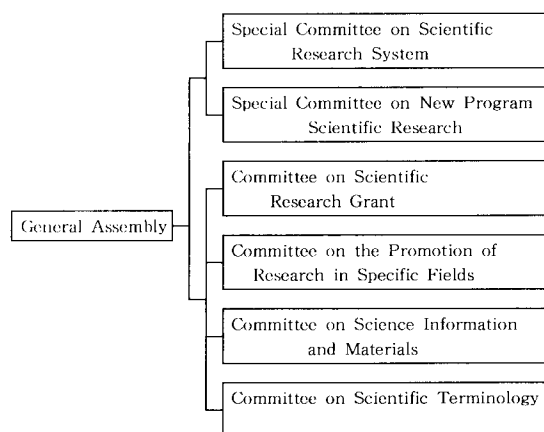


Fig. 3 Organization of the Science Council (1994 - 1996)¹⁸⁾

3.2 政策決定のプロセス

文部大臣は、1967年に発足した学術審議会に対し、「学術振興に関する当面の基本的な施策について」諮問を行い、同審議会は、第1次答申（同年）、第2次答申（1969年）、第3次答申（1973年）を逐次提出し、学術研究体制の充実と改革、大学等における研究条件の整備等について基本的な方針を示した。その後さらに、「学術研究体制の改善のための基本的施策について」（1984年）及び「21世紀を展望した学術研究の総合的推進方策について」（1992年）の2つの答申が出されている。これら基本的・総合的事項に関する審議は、主として学術研究体制特別委員会において、必要に応じていくつかの小委員会を設けて行われている²⁰⁾。

学術審議会による答申、建議、報告等及びその実質的な審議の主体は、このほか、大きく5つに分けることができる。

第1は、総合的な答申に準ずるものであり、「科学研究費制度の改善について（建議）」（1989年）、「今後における学術情報システムの在り方について（答申）」（1980年）、「学術国際交流の推進について（建議）」（1994年）等、個別の施策の推進についての基本方針を示すものである。これらは、関係の分科会または特別委員会において主に審議される。

第2は、特定の分野における研究の推進方策を示すものである。「宇宙科学研究の推進について（中間報告）」（1974年）や「大学等におけるバイオサイエンス研究の推進について（建議）」（1986年）等がこれである。これらは、新しい大規模な研究所の設置等、それぞれの分野における推進方策の大きな展開に当たって

出される場合が多く、主として特定領域推進分科会に設けられた各部会において審議が行われる。

第3は、科学研究費の補助金配分に係るものである。1968年度以降、毎年度「科学研究費の配分について」答申が出されている。科学研究費分科会がこれを担当し、例えば、配分に関し審査を行う審査部会では、7つの種目別審査会で審査に当たっている。

第4は、学術用語の制定に関するものである。1970年の「学術用語（キリスト教学）の制定・普及について（答申）」以来、1993年の「学術用語（言語学）の制定について（建議）」まで様々な分野にわたり、またそれぞれの改定に際して行われてきた。これらの審議は、主として学術用語分科会において行われている。

第5は、その他の答申、建議等であるが、「大学教官等の発明に係る特許等の取扱いについて（答申）」（1976年）や「大学等の研究機関における組換えDNA実験の進め方について（建議）」（1978年）等がある。また、近年の「学術研究環境の改善に関する要望」（1995年）は、研究施設の狭隘化や老化等、大学における研究環境の悪化を訴え、その改善を求めるものであって、世間の目を広くこの問題へ集中させる契機の一つとなっている²¹⁾。

このように、学術審議会の審議事項は、広範多岐にわたり、審議のプロセスも一様ではない。例えば、上記の学術用語に関する答申等の作成に当たっては、それぞれの専門分野の専門家の意見が尊重されている。また科学研究費補助金の配分についての審議は、専門分野の専門家の意見が主として尊重される局面と、分野を越えた全体の調整を図るべき局面があり、後者の場合には、より上位の審査会や部会が主導的な役割を果たしている。

答申等の決定のプロセスには、今一つの微妙な要素が加わることが多い。すなわち、答申等の実現に予算の増額、研究所の改組・拡充等が見込まれる場合、事務局は審議の過程において発言し、答申等が非現実的なものとならないよう、またその実現可能性を高めるよう、委員や専門委員に働きかけがある。さらに、答申または建議作成の最終段階においては、財政当局とも非公式の協議が行われる。

部会や特別委員会等で作成された案は、最終的には、学術審議会でも文部大臣に対する答申等として決定される。

3.3 文部省の対応

文部省は、学術研究の推進に当たっては、一貫して学術審議会の答申を踏まえてこれを行うという立場を

とっている。これは、学問の自由、大学の自治の尊重を前提に、「学術研究の振興に当たっては、研究者の意見が適切に反映されることが肝要」²⁹⁾との基本的な認識に立っているものといえよう。

具体的な対応として、例えば、1989年の学術審議会建議「大学等におけるヒト・ゲノムプログラムの推進について」は、1990～91年の科学研究費補助金での研究を経て、1992年から5年計画の新プログラム方式による研究に採択され、研究が進められることとなった。また、東京大学医科学研究所に、その研究の拠点として「ヒトゲノム解析センター」が新設されている³⁰⁾。

3.4 近年の動向

学術審議会の近年の動向として注目されるのは、1992年に出された「21世紀を展望した学術研究の総合的推進方策について」の答申である。これは、最近の学術研究をめぐる状況の変化として「基礎研究重視の傾向と大学、特に大学院・研究所に対する期待の増大」「学術研究環境の劣化と研究基盤整備の要請」「研究組織の活性化・柔軟化・流動化の要請」を指摘した上で、我が国の学術研究基盤を「国際的水準に引き上げることを目標に、その計画的・重点的整備を図り、柔軟で活力に満ち世界に開かれた学術研究体制の整備を進めることとして、多くの提言を行っている。そして、この答申において提言された卓越した研究拠点（COE）の形成が、1995年度に事業化されるなど、当面の学術行政は、この答申を踏まえて実施されていくものと考えられる。

4. 科学技術推進体制の課題

4.1 科学技術推進体制における問題点

我が国の科学技術推進体制には、少なからぬ問題点がある。特に政府全体の、すなわち全省庁横断的な政策策定機関としての地位にある科学技術会議において、次のようないくつかの問題点が指摘できる。

(1) 科学技術会議の審議は、前述のように、政策立案機能を科学技術庁等の事務当局に依存し、事務当局の用意した資料が事実上審議の方向を規定することが多い（学術審議会でも同様であるが、この場合は、文部省が実現可能性を念頭に置いて意見具申することが多い）。また、科学技術会議と事務当局との関係については、審議に入ってから論議の方向づけの問題以前に、専門委員の人选の段階から問題があるという指摘もある³¹⁾。その意味で、科学技術会議の政策策定機能は脆弱であるといえることができる。

科学技術会議が政策立案機能を発揮するためには、少なくとも審議内容の基本にかかわる事項——例えば、優先すべき研究開発分野とその推進方法の設定等——に関しては、実質的な権限を持つ必要があり、そのための固行の調査スタッフを抱えることも必要であろう。

(2) 関係行政機関の縦割り行政も、科学技術会議の確固たる政策の確立を困難にしている。科学技術会議における審議と並行して、関係省庁との間で非公式の協議が行われる。この協議の本来の意味は、政策の一体性を確保することにあるにもかかわらず、各省庁が自己の権限と守備範囲を優先させようとする傾向が強いため、政策の内容は、往々にして関係省庁の意向を反映した総花的なものとなるおそれがある。

科学技術政策の基本を策定するものであるからには、各省庁の壁を越え、政府全体として確固たる方針で貫かれた、統一ある政策として示される必要があろう。

(3) 科学技術会議の答申等を受けた関係行政機関の対応は、必ずしも十分であるとはいえない。総務庁による行政監察でも、この点が指摘されたことは前述のとおりであり、フォローアップの不完全さをものごとっているといえる。

関係行政機関においてとられている推進措置を常に自己点検・自己評価するとともに、それを随時に科学技術会議にフィードバックさせ、評価を行うとともに、事後の審議にも反映させる仕組みを強化することが必要であろう。

(4) 科学技術政策と他の政策——経済政策、産業政策、教育政策等——との関連も希薄である。技術開発、技術革新をめぐり、科学技術は産業、経済、社会と密接に関連している。各々の政策の中に、科学技術に係る事項が入れられてはいるものの、その位置づけは二次的である。これら個別の政策もさることながら、国の総合的な計画の中において、科学技術の基本的な在り方を盛り込み、全体として整合性のある科学技術政策の展開されることが求められる。

4.2 政策決定システムへの科学的手法導入の課題

今一つの課題は、科学技術政策の決定過程に科学的な手法を導入し、合理的な意思決定ができるような仕組みを開発する必要があることである。

(1) 政策決定システムの理想的な姿は、目標の設定→代替案の設計→モデルの作成→費用対効果の比較→仮説の吟味→目標の再検討→新代替案の開発、という一連のサイクルを繰り返すことによって得られる最適な案が選択されることにある。しかしながら、このような科学的な手法が現在なお未熟であることに加え、

政策決定担当者が経験と勘にたよる傾向が強く、また、政策決定に不確定で計量化が困難な要素の入り込む余地が大きいなどの問題が存在している²⁵⁾。

科学技術政策においては、さらに困難な問題がある。今日の科学技術は極めて高度に専門分化し、一般にはなじみの薄い存在となっていることから、科学技術に対し極端に過大・過小の評価がなされたり、あるいは、好悪の感情が先に立つといった情緒に流れる側面があり、国民の理解がなかなか得られにくい事情が伏在している。

(2) 従って、科学技術政策の決定システムに上記のような科学的手法を導入するに当たっては、次のような手順を踏んで、その開発を図る必要がある²⁶⁾。

- ① 不確定要素ないし計量化が困難な要素を、操作可能な形で政策決定システムの中に組み込むこと。
- ② これらの要素を取り込んで解析できる新たな定量的技法の開発を図ること。
- ③ 定量的技法の限界を補完する定性的な分析手法の開発を図ること。

科学技術政策決定システムへの科学的手法の導入は、現在ほとんど未着手の段階にある。しかしながら、科学技術政策が政策として存在し、その重要性がますます高まっていく以上、可能な限りこれらの手法を導入することによって、政策決定過程における誤謬を最小限にとどめ、政策決定者の合理的な判断を支援できるようなシステムの開発を図ることが必要である。

おわりに

今日の社会は、好むと好まざるとにかかわらず、科学技術を抜きにして存在することはできない。戦後半世紀の間に、科学技術は長足の進歩を遂げ、また産業、経済、社会の発展、果ては文化の領域にまで大きな影響力をもつに至った。そして、科学技術に対する投資は、かつてないほど膨大な額に達している。科学技術は、今や、国家の存在、社会の在り方を規定し、国民生活の質を左右するようになった。

戦後、徐々に形を成してきた我が国の科学技術政策

は、21世紀を間近に控え、その推進体制の在り方、政策決定に当たっての科学的手法の導入等の諸課題を克服し、政策としてより一層の機能強化と充実を図っていかなければならない時期にきているといえる。

参考文献

- 1) 乾術：科学技術政策—その体系化への試み，p.2，東海大学出版会，1982
- 2) 3) 根木昭，枝川明敬，垣内恵美子：文化政策形成過程に関する一考察，文化経済学会論文集第2号，1995
- 4) 根木昭，枝川明敬，垣内恵美子：地域文化振興政策における意思決定過程に関する一考察，長岡技術科学大学研究報告第16号，p.80，1994
- 5) 6) 7) 乾術：前掲書，p.89
- 8) 科学技術庁：科学技術白書（平成6年版），p.396，大蔵省印刷局，1994
- 9) 科学技術庁：前掲書，p.392
- 10) 岡野澄：戦後学術行政回顧録（第1回），学術月報vol.47 No.10，pp.6-17，日本学術振興会，1994
- 11) 飯田益雄：科学コミュニティー—小紀行—学術行政の回顧と展望—（11），週間科学新聞，1994
- 12) 科学技術庁：科学技術庁年報38（平成5年度），p.227，大蔵省印刷局，1995
- 13) 乾術：前掲書，pp.90-91
- 14) 総務庁行政監察局：科学技術行政の現状と問題点—総務庁の行政観察結果からみて，pp.2-11，大蔵省印刷局，1992
- 15) 文部省学術国際局：我が国の学術，pp.31-32，日本学術振興会，1975
- 16) 文部省：学制百年史，p.1056，大蔵省印刷局，1972
- 17) 文部省：我が国の文教施策（平成3年度），p.24，文部省，1991
- 18) Monbusho: The University Research System in Japan，p.3，文部省，1993
- 19) 文部省学術国際局：前掲書，p.213
- 20) 文部省：前掲書，pp.24-25
- 21) 文部省：前掲書，p.77
- 22) 文部省：前掲書，p.24
- 23) 文部省：前掲書，p.173
- 24) 時事通信社：日本の学術体制，p.79，1975
- 25) 乾術：前掲書，p.122
- 26) 乾術：前掲書，p.123