

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

榎 孝 浩

- ① 科学技術イノベーション政策における重要課題として、各府省庁の連携を図り、施策等の総合的かつ戦略的な推進を可能とする司令塔機能の強化が挙げられている。我が国の司令塔機能は、総合科学技術会議、科学技術政策担当大臣及びその掌理の下で内閣府が担っている。安倍内閣は、「科学技術イノベーション総合戦略」及び「日本再興戦略」でその強化策を示した。
- ② 首相が議長を務め、科学技術政策担当大臣をはじめとする関係閣僚と民間有識者で構成される総合科学技術会議は、科学技術基本計画等の基本政策の策定、科学技術関係予算案の調整、研究開発の評価等に関する権限を有する。予算の調整では、まず資源配分方針を策定し、さらに各府省庁の提案に基づくヒアリングを通じて、実際に各府省の概算要求に反映させるようにしている。
- ③ 米国は、各連邦行政機関が、各機関の政策目的に応じて個別に科学技術イノベーション政策を推進する分権的構造になっている。その中で、大統領行政府の科学技術政策局が、司令塔機能を担い、複数の連邦行政機関が関与する横断的課題や分野を対象として、政策及び予算の調整を行っている。
- ④ 科学技術政策局は、大統領行政府内に置かれる国家科学技術会議を介して、政策調整を行う。国家科学技術会議の下に置かれる各委員会は、局次長が率いる科学技術政策局の各課と概ね対応関係にあり、科学技術政策局と他の連邦行政機関による共同議長制によって、科学技術政策局の主導権の確保とともに、関係機関の連携促進を図っている。予算の調整では、科学技術政策局長が、大統領予算案の編成の責を負う行政管理予算局長と連名で、優先順位を発表し、行政管理予算局の行う査定にも参画することが特徴である。
- ⑤ 我が国の科学技術イノベーション政策の司令塔機能の強化の課題として、単に権限の強化や整理にとどまらず、関係閣僚や有識者議員のあり方、研究開発法人等の実施機関との関係、他の本部組織等との関係、科学技術基本法や科学技術基本計画との関係、科学技術関係予算案の調整、総合科学技術会議及び内閣府による直接執行に踏み込んだ新規の独自プログラムが挙げられる。
- ⑥ 例えば、科学技術関係予算案の調整では、財務省の査定との関係が明確でないことが指摘され、縦割りを排した調整となっているか疑義も示されている。さらに、司令塔機能を担う総合科学技術会議及び内閣府が、実質的に調整可能な予算の範囲は縮小しつつあり、司令塔機能のあり方が問われている。

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

国立国会図書館 調査及び立法考査局
文教科学技術課 榎 孝浩

目 次

はじめに

I 我が国の科学技術イノベーション政策の司令塔機能の現状

- 1 総合科学技術会議
- 2 科学技術政策担当大臣と内閣府
- 3 科学技術関係予算案の調整

II 米国の事例

- 1 科学技術政策局（OSTP）の概要
- 2 補助機関
- 3 研究開発に関する大統領予算案の編成

III 我が国の科学技術イノベーション政策の司令塔機能の課題

- 1 権限
- 2 構成員
- 3 実施機関との関係
- 4 他の本部組織等との関係
- 5 科学技術基本計画
- 6 科学技術関係予算案の調整
- 7 独自プログラムの運用

おわりに

はじめに

科学技術イノベーションは、第二次安倍晋三内閣（以下「安倍内閣」）の成長戦略である「日本再興戦略」⁽¹⁾（平成25年6月14日閣議決定。以下「再興戦略」）の柱の1つに位置付けられている。この科学技術イノベーション政策における最重要課題として、司令塔機能の強化が挙げられている⁽²⁾。これまで、内閣府に置かれる総合科学技術会議を中心に、科学技術政策担当大臣及びその掌理の下で同会議の事務局も務める内閣府が一体となって司令塔機能の発揮を担ってきたが、府省庁間連携を促進し、施策等の総合的かつ戦略的な推進を可能とするため、この強化が目指されている。

安倍内閣は、総合科学技術会議とともに、日本経済再生本部の下で「再興戦略」の策定・推進を担う産業競争力会議でも検討を行い、「科学技術イノベーション総合戦略」⁽³⁾（平成25年6月7日閣議決定。以下「総合戦略」）の中で、司令塔機能の強化策を示した。「再興戦略」も「総合戦略」の方針を確認している。

なお、野田佳彦内閣（以下「野田内閣」）でも、司令塔機能の強化を目的とする「内閣府設置法の一部を改正する法律案」⁽⁴⁾（第181回国会閣法第

6号。以下「第181回国会提出法案」）が提出されたが、衆議院の解散により廃案となっていた。

本稿では、総合科学技術会議を中心とした科学技術イノベーション政策の司令塔機能の現状を確認し、米国の事例も参考にしながら、今後の課題をまとめる。

I 我が国の科学技術イノベーション政策の司令塔機能の現状

これまで、科学技術政策は、超党派の議員立法として制定された「科学技術基本法」（平成7年法律第130号。以下「基本法」）に基づいて策定される、科学技術基本計画（以下「基本計画」）によって推進されてきた。基本法は、基本計画の策定にあたり、総合科学技術会議による審議を義務付けており、これは、総合科学技術会議が司令塔機能の中核に位置付けられる理由でもある。

基本法によれば、基本計画は、科学技術の振興、すなわち科学技術政策に関する5か年計画であるが⁽⁵⁾、現行の第4期基本計画⁽⁶⁾（平成23年8月19日閣議決定）から、関連するイノベーション政策をも一体的に推進する、科学技術イノベーション政策の推進が対象とされるようになった⁽⁷⁾。

(1) 「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」（平成25年6月14日閣議決定）<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf> なお、本稿のインターネット最終アクセス日は、平成25年10月5日である。

(2) 例えば、「新政権 科学技術の課題は 司令塔立て直し急務」『日本経済新聞』2012.12.25, p.9.

(3) 『科学技術イノベーション総合戦略～新次元日本創造への挑戦～』（平成25年6月7日閣議決定）<<http://www8.cao.go.jp/cstp/sogosenryaku/honbun.pdf>> これは、2030年までの長期ビジョンと、短期の行動プログラムで構成される。

(4) 「内閣府設置法の一部を改正する法律案」（第181回国会閣法第6号）<http://www.shugiin.go.jp/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g18105006.htm>

(5) 基本法自体は、基本計画の対象期間を定めていない。次の衆参両院の委員会附帯決議による。「科学技術基本法案に対する附帯決議」（第134回国会衆議院科学技術委員会会議録第2号 平成7年10月31日 p.15.）；「科学技術基本法案に対する附帯決議」（第134回国会参議院科学技術特別委員会会議録第2号 平成7年11月1日 p.10.）

(6) 「科学技術基本計画」（平成23年8月19日閣議決定）<<http://www8.cao.go.jp/cstp/kihonkeikaku/4honbun.pdf>>

(7) 科学技術イノベーション政策では、従来の科学技術政策と比べて、研究開発の成果の実用化・事業化や、研究開発の成果を利用した政策課題の解決に一層の重点が置かれており、さらに規制・制度の改革や特区制度の活用等を組み合わせた総合的な施策の展開が強くなるといえる。

1 総合科学技術会議

(1) 位置付けと構成

総合科学技術会議は、内閣府に置かれる重要政策に関する会議（以下「重要政策会議」）の1つとして、平成13年の中央省庁再編時に創設された。なお、重要政策会議には、総合科学技術会議のほか、経済財政諮問会議、中央防災会議、男女共同参画会議がある⁽⁸⁾。

重要政策会議は、「国家行政組織法」（昭和23年法律第120号）第8条にいう審議会等と同様に、諮問機関であるが、①内閣総理大臣（以下「首相」）又は内閣官房長官が議長や会長を務めること、②民間有識者だけでなく、関係閣僚等も議員とすること、③内閣補助事務⁽⁹⁾に関する事項、すなわち内閣府による総合調整等が念頭に置かれていることが異なる⁽¹⁰⁾。重要政策会議は、内閣及び首相の機能強化を図る「知恵の場」としての活用が期待され、イギリスの内閣委員会制度のように⁽¹¹⁾、関係閣僚による調整と意思決定の場としての特性も有しているが、諮問機関であるため、企画立案や総合調整等を直接行うことはできない⁽¹²⁾。このため、総合科学技術会議は、これらの権限を有する科学技術政策担当大臣及び内閣府と一体となって、司令塔機能を担っている。

総合科学技術会議は、首相が議長を務め、①法定議員である科学技術政策担当大臣及び内閣官房長官のほか、②首相が指名する関係閣僚及び関係行政機関の長、並びに③首相が任命する民間有識者（以下「有識者議員」）を議員として、通常、合計15名で構成される⁽¹³⁾。政府では、文部科学大臣、経済産業大臣、総務大臣、財務大臣及び日本学術会議会長が指名されるのが通例である⁽¹⁴⁾。

総合科学技術会議は、議長を除く14名の議員の半数以上を有識者議員とすることが、義務付けられている。このため、7名の有識者議員が任命されるのが通例である。有識者議員は、専門分野や出身のバランスも考慮され、現在は、自然科学を専門とする者が5名、社会科学を専門とする者が2名であり、また、学識経験者が4名、産業界出身者が3名である⁽¹⁵⁾。なお、有識者議員は、国会同意人事の対象である。有識者議員は、4名を上限として常勤にでき、現在は2名が常勤である。常勤の有識者議員は、総合科学技術会議と、科学技術政策担当大臣及び内閣府を繋ぐ橋渡し役となり、海外機関との交流における顔にもなっている⁽¹⁶⁾。有識者議員について、①半数以上と法定比率が高いこと、②国会の同意を要すること、③常勤にできるこ

(8) 「内閣府設置法」（平成11年法律第89号）第18条第1項

(9) 内閣府の内閣補助事務とは、内閣官房を助けて、内閣の重要政策に関する事務を助けるため、内閣府が行う施策の統一を図るために必要な企画立案及び総合調整のことをいう（内閣府設置法第3条第1項及び第3項）。内閣補助事務は一段高い立場から行われる点で、各省と同列で行われる分担管理事務と異なる。

(10) 宇賀克也『行政法概説Ⅲ（第3版）』有斐閣、2012、pp.156-158。

(11) イギリスの内閣委員会制度については、次が詳しい。濱野雄太「英国の内閣委員会制度」『レファレンス』727号、2011.8、pp.93-105。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050357_po_072705.pdf?contentNo=1>；政治議会調査室・課『英国の内閣執務提要』（調査資料2012-4）国立国会図書館調査及び立法考査局、2013。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8091534_po_201204.pdf?contentNo=1>

(12) ただし、重要政策会議の結論は、議長や会長、構成員に照らして、直ちに内閣府の結論として位置付けられると解されている。行政組織研究会（磯部力ほか）「中央省庁等改革関連法律の理論的検討（二）」『自治研究』76（10）、2000.10、p.31。

(13) 内閣府設置法第27条、第28条及び第29条第1項各号。以下、特に断らない限り、総合科学技術会議、科学技術政策担当大臣及び内閣府については、内閣府設置法による。

(14) 議員ではない閣僚も、議長が必要と認める場合には、議案を限って、臨時議員として参加できる。

(15) 「メンバー構成」内閣府総合科学技術会議ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/cstp/yushikisyahoka.html>>

(16) 「有識者議員の活動」内閣府総合科学技術会議ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/cstp/gaiyo/cstp/index.html>>

表1 重要政策会議の概要

	総合科学技術会議	経済財政諮問会議	中央防災会議	男女共同参画会議
主な権限	①基本計画等の基本政策の調査審議・答申 ②資源配分方針等の科学技術振興の重要事項の調査審議・答申 ③①及び②に関する意見具申 ④研究開発の評価	①経済財政運営の基本、予算編成の基本方針等の重要事項の調査審議・答申 ②国土形成計画その他の経済財政政策の重要事項の調査審議・答申 ③①及び②に関する意見具申	①防災基本計画の作成とそ の 実施の推進 ②防災に関する重要事項の調査審議・答申 ③②に関する意見具申	①男女共同参画基本計画の調査審議 ②男女共同参画社会形成促進に関する重要事項の調査審議・答申 ③②に関する意見具申 ④ 施策の実施状況の監視、影響調査及び意見具申
構成等	議長：首相 議員：14人以内 有識者議員10分の5以上 有識者議員の国会同意 常勤の有識者議員あり	議長：首相 議員：10人以内 有識者議員10分の4以上	会長：首相 委員：25人以内 (災害対策基本法施行令)	議長：内閣官房長官 議員：24人以内 有識者議員10分の5以上
根拠法	内閣府設置法 科学技術基本法	内閣府設置法	災害対策基本法	男女共同参画社会基本法

(注) 他と比較して特徴的な権限や構成等を網掛けにした。
(出典) 各根拠法を基に筆者作成。

とは、総合科学技術会議の特徴といえる(表1)。

(2) 権限

総合科学技術会議は、首相又は科学技術政策担当大臣の諮問に応じて、科学技術の振興に関する①基本的な政策、②予算、人材その他の資源の配分の方針(以下「資源配分方針」、③その他重要事項の調査審議を行う。諮問に応じた答申だけでなく、自発的に調査審議し、関係閣僚に対し意見具申も行える。②の資源配分方針とは、「経費の見積りの方針」と同様に⁽¹⁷⁾、関係予算の調整に関する権限を意味する。関係予算の調整については、後述する。

さらに、総合科学技術会議は、研究開発の評価に関する権限を有している。この権限は、4つの重要政策会議の比較からも、特徴的なもの

といえる(表1)。総合科学技術会議は、国費総額が約300億円以上の新規の大規模研究開発のほか、総合科学技術会議が国家的に重要と認める研究開発の評価を行い⁽¹⁸⁾、研究開発評価の基本方針である「国の研究開発評価に関する大綱的指針」⁽¹⁹⁾の案も策定する。

このほか、ヒトに関連する胚等の作成、譲受又は輸入及びこれらの行為後の取扱いの適正を図るため、文部科学大臣が定める指針について、総合科学技術会議への意見聴取が義務付けられている⁽²⁰⁾。

なお、以上を遂行するため、総合科学技術会議は、関係行政機関の長に対して、資料の提出、意見の開陳、説明を要求することができる。総合科学技術会議の本会議は、毎年度10回程度開催されているが、専門的な調査審議や評価は、

(17) 「経費の見積りの方針」の調整に関する権限は、旧総理府及びその外局の機能を引き継いだ行政機関を中心に見られる予算の調整権限である。一方、資源配分方針は、予算だけでなく、人材その他の資源を含む点で異なるが、これまでの運用では、両者に差はなく、同等の扱いとなっている。

(18) 総合科学技術会議「総合科学技術会議が実施する国家的に重要な研究開発の評価について(案)」(第49回総合科学技術会議(平成17年10月18日)配付資料3-2) <<http://www8.cao.go.jp/cstp/siryu/haihu49/siryu3-2.pdf>> (同会議で案のとおり決定された)

(19) 「国の研究開発評価に関する大綱的指針」は、内閣総理大臣決定として効力を発し、各府省庁や公的研究機関における評価の指針となる。平成9年8月に策定された後、これまでに4度改定されている。研究開発評価については、次が詳しい。三菱総合研究所「研究開発プログラムの評価」『国による研究開発の推進—大学・公的研究機関を中心に— [本編]』(調査資料2011-2)国立国会図書館調査及び立法考査局, 2012, pp.185-202. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3487164_po_20110216.pdf?contentNo=1>

(20) 「ヒトに関するクローン技術等の規制に関する法律」(平成12年法律第146号)第4条第3項

有識者議員を核に、産学の有識者で構成される専門調査会が担っている⁽²¹⁾。

2 科学技術政策担当大臣と内閣府

科学技術政策担当大臣は、内閣府の所掌事務のうち、科学技術の振興に関する基本的な政策や資源配分方針等の企画立案及び総合調整を掌理する特命担当大臣である⁽²²⁾。①沖縄及び北方対策、②金融、③消費者及び食品安全と異なり⁽²³⁾、法律上必置ではないが、科学技術政策担当大臣は、平成13年の中央省庁再編から現在まで必ず置かれている⁽²⁴⁾。

科学技術政策担当大臣は、内閣府の内閣補助事務を掌理する特命担当大臣であるため、当該事務について、関係行政機関の長に対して資料の提出及び説明を求め、勧告することもできる。ただし、科学技術政策担当大臣に限らず、内閣府の特命担当大臣が、この勧告権を行使したことは一度もない⁽²⁵⁾。

科学技術政策担当大臣は、総合科学技術会議及び内閣府の一体的運用を図るため、私的諮問機関として、科学技術政策担当大臣等政務三役

と有識者議員との会合⁽²⁶⁾（以下「三役有識者会合」）を置いている。三役有識者会合は、原則毎週開催され、総合科学技術会議の前段階での調査審議や総合科学技術会議が委任した事項を取り扱い、事実上、総合科学技術会議に次ぐ、科学技術イノベーション政策に関する内閣府の意思決定機関となっている。

科学技術政策担当大臣の掌理の下、内閣府では、局長級分掌職である政策統括官（科学技術・イノベーション担当）（以下「政策統括官」）が、科学技術の振興に関する内閣府の所掌事務をつかさどり、総合科学技術会議の事務局を担っている⁽²⁷⁾。このほか、原子力に関する内閣府の所掌事務もつかさどり、原子力委員会の事務局も担っている⁽²⁸⁾。政策統括官の下には、各省庁や独立行政法人、大学、民間企業からの出向者を含めて、約100名が配置されているという⁽²⁹⁾。

3 科学技術関係予算案の調整

財務省による査定及び予算編成の前段階における科学技術関係予算の調整は次のように行わ

(21) 現在、①科学技術イノベーション政策推進専門調査会、②重要課題専門調査会、③評価専門調査会、④生命倫理専門調査会が置かれている。「科学技術イノベーション政策推進専門調査会の設置等について」（平成23年8月11日総合科学技術会議決定、平成25年9月13日一部改正）<http://www8.cao.go.jp/cstp/output/iken20130913_4.pdf>；「重要課題専門調査会の設置等について」（平成25年9月13日総合科学技術会議決定）<http://www8.cao.go.jp/cstp/output/iken20130913_3.pdf>

(22) 内閣府設置法第26条第2項

(23) 内閣府設置法第10条、第11条及び第11の2条

(24) 「歴代内閣」首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/rekidainakaku/index.html>>

(25) 例えば、松原仁内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）（当時）は、「内閣府設置法第12条というのは極めて重いものであります。従来、これが実際勧告として行われたということは、未だなかったわけでありまして」と述べている。「松原内閣府特命担当大臣記者会見要旨 平成24年4月3日」内閣府ウェブサイト <http://www.cao.go.jp/minister/1201_j_matsubara/kaiken/2012/0403kaiken.html>

(26) 「科学技術政策担当大臣等政務三役と総合科学技術会議有識者議員との会合」について」（平成23年7月14日内閣府特命担当大臣（科学技術政策）決定）<<http://www8.cao.go.jp/cstp/gaiyo/yusikisha/20110721/siryoso-1.pdf>>

(27) 「内閣府政策統括官の職務分担に関する訓令」（平成13年内閣府訓令第19号）（内閣府大臣官房総務課編『内閣府本府関係訓令・通達集 平成24年』2013, pp.95-107に掲載）なお、名称にイノベーションを含むのは、この訓令により、第一次安倍内閣で策定された『長期戦略指針「イノベーション25」』（平成19年6月1日閣議決定）に関する施策の推進を担当するためである。「イノベーション25」は、イノベーションに関する我が国初の長期戦略であった。

(28) 政策統括官が、原子力委員会の事務局を担う原子力政策担当室の室長を務めている。内閣府政策統括官の職務分担に関する訓令では、政策統括官は、さらに宇宙に関する内閣府の所掌事務もつかさどるが、宇宙については、局長級総括整理職である宇宙審議官が置かれており、宇宙審議官が、宇宙戦略室室長を務めている。

れる⁽³⁰⁾。

まず、総合科学技術会議は、各府省庁による自発的な重点化を促進し、施策の誘導を図るため、概算要求前に、科学技術関係予算案の調整の基本方針となる資源配分方針を調査審議し、議決する。決定後、資源配分方針に基づき、重点化の対象とする具体的な施策を特定するため、各省庁から提案された施策について、内閣府によって有識者議員等が参画するヒアリングが実施される。このヒアリングでは、重複の排除、府省庁間連携及び関連施策の大括り化等が推進される。この結果は、各府省庁による概算要求にも反映される。

平成 23 年度予算案の調整までは、概算要求後に、各府省庁の科学技術関係施策について新規施策を中心に、網羅的に優先度判定を行い、個別施策について予算額の増減の方針を示す方式だった。しかし、一層の効率化及び重点化を図るため、資源配分方針を決定した後、①概算要求前に、各省庁の提案に基づくヒアリングを実施し、②重点化の対象とする施策だけを特定

するアクションプラン方式に改革された。さらに、平成 26 年度予算案の調整からは、科学技術政策担当大臣が議長を務め、関係府省庁幹部で構成される科学技術イノベーション予算戦略会議が設置され⁽³¹⁾、各府省庁が概算要求の検討を始める段階から、重複の排除や府省庁間連携が図られるようになっている。

こうした施策の重点化のほか、国家的に重要な研究開発の評価結果を予算編成に確実に反映させるため、総合科学技術会議はこれらの評価結果を議決し、関係閣僚に意見具申を行う。

平成 25 年度予算案は、政権交代後、再編成されたことから、その評価は困難であるが、第 4 期基本計画の 3 本柱である①グリーン・イノベーション⁽³²⁾、②ライフ・イノベーション⁽³³⁾、③復興・再生に対応する施策について、重点化の対象として特定された施策の方が、それ以外の施策よりも、概算要求に対する予算案額の割合が 10 ポイント大きいという⁽³⁴⁾。

「総合戦略」が、第 4 期基本計画の 3 本柱を一部修正し、①クリーンで経済的なエネルギー

(29) 佐藤靖「総合科学技術会議と科学技術基本計画」吉岡斉編集代表『「新通史」日本の科学技術—世紀転換期の社会史 1995 年～2011 年 第 1 巻』原書房, 2011, p.95. なお、政策統括官に係る定員は、65 名であり、この差分は出向元機関の負担による出向者等と考えられる。「内閣府政策統括官に係る定員を定める規則」（平成 13 年 1 月 6 日内閣総理大臣決定）（最終改正 平成 24 年府総第 375 号）（内閣府大臣官房総務課編 前掲注(27), p.311 に掲載）

(30) 本節は、主に次を参照した。「科学技術関係予算について」内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/cstp/budget/index3.html>> ; 「平成 26 年度科学技術関係予算に関する主要事項の想定スケジュール」（第 2 回科学技術イノベーション予算戦略会議（平成 25 年 7 月 16 日）参考資料 1）<<http://www8.cao.go.jp/cstp/budget/yosan-senryaku/2kai/sankol.pdf>>

(31) 「科学技術イノベーション予算戦略会議の設置について」（平成 25 年 6 月 20 日関係府省等申合せ）<<http://www8.cao.go.jp/cstp/budget/yosansenryaku/secchi.pdf>>

(32) グリーン・イノベーションとは、「革新的な環境・エネルギー技術の研究開発の加速化・新技術の創出を行い、その研究開発成果の実利用・普及を強力に推進するために社会システムの転換を図り、これを通じて産業・社会活動の効率化、新産業の創造や国民生活の向上に資する」ものとされる。「平成 22 年度の科学技術に関する予算等の資源配分の方針～科学技術によって最適な生活環境を実現し、国際社会から信頼される国づくりを目指して～」（平成 21 年 10 月 8 日総合科学技術会議決定）<<http://www8.cao.go.jp/cstp/output/kettei091008-1.pdf>>

(33) ライフ・イノベーションとは、日本発の革新的な医薬品・医療機器等の創出により、健康長寿社会を実現するとともに、国際競争力強化による経済成長に貢献することを目指すものとされる。「ライフ・イノベーションの一体的な推進について」厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/seisaku/2012/02/01.html>>

(34) 第 4 期基本計画の 3 本柱に分類される施策について、「平成 25 年度概算要求額」に対する「平成 24 年度補正予算案額と平成 25 年度予算案額」の割合は、アクションプランの対象施策で 88%、それ以外の施策で 78% であった。内閣府政策統括官（科学技術政策・イノベーション担当）「平成 25 年度科学技術関係予算（案）におけるアクションプラン・重点施策パッケージについて」2013.2, p.3. <http://www8.cao.go.jp/cstp/budget/h25yosan_ap.pdf>

システムの実現、②健康長寿社会の実現、③次世代インフラの整備、④地域資源を強みとした地域の再生、⑤復興・再生を新たに重点課題と定め、同時に工程表も示したことから、平成26年度予算概算要求では、この工程表の詳細化が中心となり、資源配分方針にもそのまま反映された⁽³⁵⁾。

II 米国の事例

米国は、我が国がモデルとするところであり⁽³⁶⁾、司令塔機能の強化が議論される際にも、しばしば参考にされている。以下では、政策及び予算の調整のメカニズムに焦点を当てて紹介する。

1 科学技術政策局 (OSTP) の概要

米国には、我が国の基本計画のような法定計画はない。オバマ (Barack Obama) 政権は、①米国競争力法及びその再授權法⁽³⁷⁾と、②「米国イノベーション戦略」⁽³⁸⁾に基づき、科学技術イノベーション政策を推進している。

米国は、分権的な行政運営であり、科学技術イノベーション政策もその例外ではなく、各連邦行政機関が、各自の政策課題に応じて、個別に科学技術イノベーション政策を推進しているとされる⁽³⁹⁾。連邦行政機関の1つである国立科学財団 (National Science Foundation: NSF) が、基礎研究一般の振興及び科学教育を所管するものの⁽⁴⁰⁾、政府研究開発投資に占める割合も小さく⁽⁴¹⁾、我が国の文部科学省のように科学技術一般を所管する「中央集権的な科学技術省とは程遠い」⁽⁴²⁾といわれている。

(35) 「平成26年度 科学技術に関する予算等の資源配分の方針」(平成25年7月31日総合科学技術会議決定) <http://www8.cao.go.jp/cstp/budget/iken20130731_1.pdf> ; 「平成26年度 科学技術重要施策アクションプラン」(平成25年7月31日総合科学技術会議決定) <http://www8.cao.go.jp/cstp/budget/iken20130731_2.pdf>

(36) 平澤冷「総合科学技術会議の実績をふまえて「科学技術戦略本部(仮称)」のあるべき姿を考える」『科学』80(3), 2010.3, p.307.

(37) America Creating Opportunities to Meaningfully Promote Excellence in Technology, Education, and Science Act of 2007 (P.L.110-69); America COMPETES Reauthorization Act of 2010 (P.L.111-358)

(38) Executive Office of the President National Economic Council and Office of Science and Technology Policy, *A Strategy for American Innovation: Driving Towards Sustainable Growth and Quality Jobs*, 2009.9. <http://www.whitehouse.gov/assets/documents/SEPT_20_Innovation_Whitepaper_FINAL.pdf> (「『米国イノベーション戦略: 持続的成長と質の高い雇用の実現に向けて』(仮訳)」『科学技術政策の国際的な動向 [資料編]』(調査資料2010-3) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2011, pp.61-89. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050692_po_201004.pdf?contentNo=1>); National Economic Council, Council of Economic Advisers and Office of Science and Technology Policy, *A Strategy for American Innovation: Securing Our Economic Growth and Prosperity*, 2011.2. <<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/uploads/InnovationStrategy.pdf>> (森田倫子訳「『米国イノベーション戦略: 経済成長と繁栄の確保—エグゼクティブサマリー—』『科学技術政策の国際的な動向 [資料編]』同, pp.91-98.)

(39) 宮田由紀夫『アメリカのイノベーション政策—科学技術への公共投資から知的財産化へ』昭和堂, 2011, pp.29-32.

(40) 財団という名称が使用されているものの、省庁と同格の独立した連邦行政機関である (42 U.S.C. § 1861)。第二次世界大戦後、科学技術を振興しようとした連邦政府に対し、大学側は、研究活動への介入に少なからぬ抵抗感を示していた。このため、第二次世界大戦前、大学の有力な研究資金源であった非営利財団にあやかり、財団という名称が使用されたのである。国立科学財団の設立については、次が詳しい。同上, pp.13-15; 薬師寺泰蔵『テクノヘゲモニー—国は技術で興り、滅びる』中央公論社, 1989, pp.223-225.

(41) 2012会計年度では、国立科学財団の研究開発投資額は、政府研究開発投資全体の4.3%である。基礎研究に限っても、16.6%である。National Center for Science and Engineering Statistics, *Federal Funds for Research and Development: Fiscal Years 2010-12*, 2013, pp.29-31. (TABLE 7. Preliminary federal obligations for research and development, by agency and character of work: FY 2012) <<http://www.nsf.gov/statistics/nsf13326/pdf/nsf13326.pdf>>

(42) 宮田 前掲注(39), p.30.

このような中で、科学技術イノベーション政策の司令塔機能を担うのは、大統領行政府⁽⁴³⁾ (Executive Office of the President: EOP。以下「EOP」)に置かれる科学技術政策局 (Office of Science and Technology Policy: OSTP。以下「OSTP」)である⁽⁴⁴⁾。

OSTPは、国家科学技術政策・組織・優先事項法⁽⁴⁵⁾により、1976年に創設された⁽⁴⁶⁾。OSTPの役割は、①大統領及び連邦行政機関に対する科学技術に関する助言、②研究開発に関する大統領予算案の編成過程における、行政管理予算局 (Office of Management and Budget: OMB。以下「OMB」)の補佐及びOMBによる査定等への参画⁽⁴⁷⁾、③連邦行政機関を横断する政策及び研究開発プログラムの企画立案及び調整、④科学技術イノベーション政策の評価及び分析、⑤国際協力の推進である。

OSTP局長は、科学技術担当大統領補佐官 (Assistant to the President for Science and Technology: APST。以下「APST」)を兼務し、政府外の学識経験者から大統領が任命するのが通例となっている。OSTP局長とAPSTの職務に、明確な区別があるとはいえないが、APSTの兼職

により、OSTP局長が、実質的に、閣僚級に近い位置付けとなることに意義がある⁽⁴⁸⁾。OSTPには、現在、①科学、②技術・イノベーション、③環境・エネルギー、④国家安全保障・国際問題の4つの課 (Division)が置かれており、それぞれ局次長 (Associate Director)が配置されている⁽⁴⁹⁾。OSTP局長及び局次長は、大統領による任命に際し、上院の助言と承認を要する。

OSTPのスタッフは、2012年2月現在、92名である。ただし、このうちOSTPが直接雇用しているのは、約30名であり、残りは出向元機関の負担による連邦行政機関等からの出向である⁽⁵⁰⁾。出向者数は、政権により増減するが、オバマ政権は近年で一番多い。なお、近年は、OSTPの半数以上が出向者であり、出向者に依存した体制といえる。

OSTPの下には、連邦研究開発センター⁽⁵¹⁾ (Federally Funded Research and Development Center: FFRDC)の1つである科学技術政策研究所⁽⁵²⁾ (Science and Technology Policy Institute: STPI)が設置されている。科学技術政策研究所では、30名から40名の専任スタッフが、OSTPの補佐や、連邦行政機関の依頼に基づく

(43) EOPは、EOPに属する機関 (Agencies of the Executive Office of the President)、大統領諮問機関 (Presidential Advisory Organizations)のほか、副大統領事務局 (Office of the Vice President)で構成される。これらの組織は、法律に基づくものと、大統領令等によって設置されるものがあり、大統領の優先政策課題に合わせて、新設や改編、又は廃止される。廣瀬淳子「アメリカの大統領行政府と大統領補佐官」『レファレンス』676号、2007.5, p.46. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999748_po_067603.pdf?contentNo=1>

(44) OSTPも、科学技術イノベーション政策の「統括者とはほど遠い」と評されており、米国の科学技術イノベーション政策が、飽く迄も分権的であることに留意が必要である。宮田 前掲注(39), p.21.

(45) National Science and Technology Policy, Organization, and Priorities Act (P.L.94-282)

(46) OSTPについては、主に次を参照した。John F. Sargent Jr. and Dana A. Shea, “The President’s Office of Science and Technology Policy (OSTP): Issues for Congress,” *CRS Report for Congress*, RL34736, 2012.11.26. <<http://fpc.state.gov/documents/organization/201512.pdf>>

(47) 厳格な三権分立制をとる米国では、大統領に予算案の提出権はなく、大統領予算教書により、議会に要請されるのみである。

(48) OSTP局長は、高級管理職給与表 (Executive Schedule) レベルIIであり (5 U.S.C. § 5313)、給与上は大統領補佐官と同格である。大統領補佐官については、次が詳しい。廣瀬 前掲注(43), pp.43-58.

(49) 局次長は、4名を上限に置くことができる。

(50) 詳細な内訳は、政治スタッフ (political staff) 10名、専門職スタッフ (career staff) 17名、コンサルタント (consultant) 1名、連邦行政機関からの出向者 (detailee) 49名、その他の団体からの出向者 (fellow) 6名、協定 (Intergovernmental Personnel Agreement: IPA)に基づくスタッフ9名である。OSTPが直接雇用するのは、政治スタッフ、専門職スタッフ、コンサルタントである。協定に基づくスタッフの雇用条件は、協定により異なる。Sargent and Shea, *op.cit.*(46), pp.13-16.

分析に従事している。

2 補助機関

EOP には、OSTP のほかに、①連邦行政機関の政策調整を担う国家科学技術会議⁽⁵³⁾ (National Science and Technology Council: NSTC。以下「NSTC」) と、②大統領に対して助言を行う大統領科学技術諮問会議⁽⁵⁴⁾ (President's Council of Advisors on Science and Technology: PCAST。以下「PCAST」) が置かれている。NSTC 及び PCAST はともに、APST が主導的な役割を担い、OSTP がこれらの事務局を務める。

NSTC は、大統領が議長を務め、科学技術に関係する連邦行政機関の閣僚級で構成され、APST が会議を運営する。NSTC の下には、OSTP の課に概ね対応する、①科学、②技術、③環境・天然資源・サステナビリティ、④国土安全保障・国家安全保障、⑤科学・技術・工学・数学 (Science, Technology, Engineering and Mathematics: STEM。以下「STEM」) 教育の5つ

の委員会⁽⁵⁵⁾、さらにその下に約 50 の小委員会やタスクフォース等が置かれている⁽⁵⁶⁾。これらの委員会等は、原則として局次長をはじめとする OSTP 担当者と関係行政機関担当者による共同議長制であり、OSTP による主導権の発揮だけでなく、関係機関の連携に重点が置かれている。オバマ政権では、NSTC 本会議よりも、これらの委員会等で政策調整が行われているという⁽⁵⁷⁾。

複数の連邦行政機関が関係する横断的な課題や分野であって、長期的な取り組みが必要な場合に、独立した事務局である国家調整室 (National Coordination Office: NCO。以下「NCO」) が組織されることがある。NCO は、NSTC の担当小委員会等と連携を図りつつ、関係行政機関のプロジェクト等の相互調整を促進し、これらを取りまとめて、プログラムとして運用している。ただし、予算は NCO に一括計上されるのではなく、各機関に計上される。現在は、①地球変動プログラム、②ネットワーク・情報技術研究

(51) 連邦研究開発センターは、法令や、連邦行政機関と民間非政府組織の契約に基づき、連邦政府が活動資金の大半 (目安として 70% 以上) を提供し、民間非政府組織が管理運営する研究開発機関であり、長期的な取り組みが必要でありながら、連邦政府内又は民間非政府組織単体では、効果的にその需要を満たすことのできない研究開発を行う。2013 年現在、41 機関が設置されている。組織形態としては、政府所有・民間非政府組織運営 (Government-Owned Contractor-Operated) と民間非政府組織所有・運営 (Contractor-Owned, Contractor-Operated) の 2 つに大別できるが、大半は前者である。なお、ここでいう民間非政府組織とは、民間企業、民間非営利研究開発機関、大学又は大学によるコンソーシアムを指す。48 C.F.R. § 35.017; “Master Government List of Federally Funded R&D Centers (FFRDCs).” National Science Foundation ウェブサイト <<http://www.nsf.gov/statistics/ffrdclst/>>

(52) 2003 年から、民間非営利研究機関である国防分析研究所 (Institute for Defense Analyses: IDA) が運営している。それ以前は、民間非営利研究機関のランド研究所 (RAND Corporation) が運営していた。Sargent and Shea, *op.cit.*(46), pp.13-14; “History and Mission.” Science and Technology Policy Institute ウェブサイト <<https://www.ida.org/stpi/about%20stpi/history%20and%20mission.php>>

(53) Executive Order 12881, 1993.11.23 (Amended by: Executive Order 13284, 2003.1.23) NSTC の前身は、国家科学技術政策・組織・優先事項法に基づき設置された、連邦科学工学技術調整会議 (Federal Coordinating Council for Science, Engineering and Technology: FCCSET) である。NSTC は、①議長を OSTP 局長から大統領に変えて、組織の位置付けを高め、②調整の対象とする事項を拡大し、③国家宇宙会議 (National Space Council) をはじめとする科学技術に関する法定の調整機関を統合して、連邦科学工学技術調整会議の調整機能を強化したものである。

(54) Executive Order 13539, 2010.4.21 (Amended by: Executive Order 13596, 2011.12.19)

(55) NSTC の委員会は、関係機関の次官級から次官補級で構成され、OSTP では委員会に対応する課を率いる局次長が担当する。ただし、STEM 教育委員会は除く (図 1 参照)。

(56) “NATIONAL SCIENCE AND TECHNOLOGY COUNCIL (NSTC).” White House ウェブサイト <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/nstc-org-chart_2013-04.pdf>

(57) 科学技術振興機構研究開発戦略センター『主要国の研究開発戦略 (2013 年)』2013, p.23. <<http://www.jst.go.jp/crds/pdf/2012/FR/CRDS-FY2012-FR-08.pdf>>

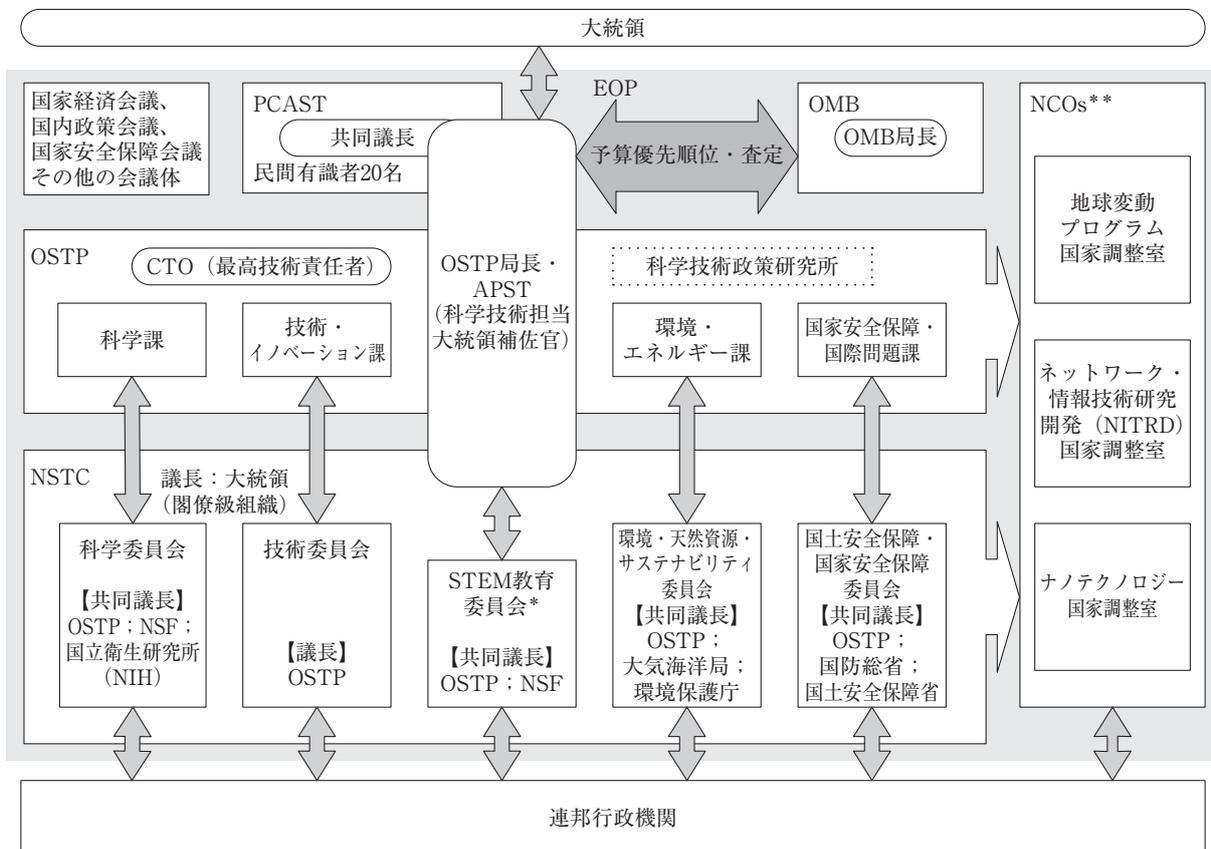
開発、③ナノテクノロジーの3つのNCOが置かれている。NCOはEOPに属し、室長は、OSTPのスタッフとされている⁽⁵⁸⁾。

PCASTは、APSTと民間有識者20名で構成され、APSTと民間有識者代表による共同議長制の諮問機関である。以前は科学技術政策だけを対象としたが、オバマ政権ではイノベーション政策も担当するようになった。PCASTの提言がそのまま大統領の政策となることも少なくなく、オバマ大統領は、PCASTを積極的に活用しているという⁽⁵⁹⁾。

このほか、オバマ政権では、大統領補佐官として最高技術責任者⁽⁶⁰⁾ (Chief Technology Officer: CTO。以下「CTO」) が任命されており、OSTPの補佐を受けつつ⁽⁶¹⁾、特にオープンガバメント政策⁽⁶²⁾とイノベーション政策を担当している。

オバマ政権では、OSTP局長ないしAPSTとCTOはともに、国家経済会議⁽⁶³⁾ (National Economic Council) と国内政策会議⁽⁶⁴⁾ (Domestic Policy Council) の構成員となり、経済政策及び国内政策全般への関与が制度的に保障されてい

図1 OSTPを中心とする米国の科学技術行政機構



*米国競争力法再授權法に基づく、法定の委員会である。OSTP局長とNSF長官が議長を務める。
 **国家調整室のガバナンスは、個別法令や所管するNSTCの小委員会等の決定により、それぞれ異なる。
 (出典) 文部科学省科学技術政策研究所「科学技術を巡る主要国等の政策動向分析報告書」2009.3, p.96. <<http://data.nistep.go.jp/dspace/bitstream/11035/671/1/NISTEP-NR117-FullJ.pdf>>等を基に筆者作成。

58) “OSTP Leadership & Staff.” White House ウェブサイト <<http://www.whitehouse.gov/administration/eop/ostp/about/leadershipstaff>>
 59) 科学技術振興機構研究開発戦略センター 前掲注57), p.23.
 60) CTOについては、次が詳しい。ただし、現在、CTOは技術担当OSTP局次長を兼任していない。John F. Sargent Jr., “A Federal Chief Technology Officer in the Obama Administration: Options and Issues for Consideration,” CRS Report for Congress, R40150, 2010.6.4. <<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R40150.pdf>>
 61) *op.cit.*(58)

る。また、オバマ政権では、科学技術に関する問題が議題となる場合には、OSTP 局長は、国家安全保障会議（National Security Council）に出席することとなり、国家安全保障への関与も強められている⁽⁶⁵⁾。

OSTP を中心とする、米国の科学技術イノベーションの司令塔機能を図示すると図 1 のとおりである。

3 研究開発に関する大統領予算案の編成

研究開発に関する大統領予算案の編成では、まず、OSTP が、複数の連邦行政機関が関係する課題や分野について、優先事項を連邦行政機関に提案し、担当関係機関間の協議に基づき、役割分担を決定する。その上で、OSTP 局長は、各連邦行政機関が OMB に予算案を提出する前に、OMB 局長と連名で、優先事項を定めた覚書を発表する。この覚書は、我が国の資源配分方針ほど、具体的なものではない⁽⁶⁶⁾。飽くまで、複数の連邦行政機関が関係する課題や分野のみを対象としている。

連邦行政機関は、この覚書を参考に予算案を作成する。OSTP は、予算額の大きい機関や機関間の連携が必要なプログラムを中心に、適宜

助言を行うものの、OMB に提出するまでは、査定やこれに繋がる評価は行わず、各機関の自主性が尊重されるという。予算案の提出後、OSTP は、OMB による査定に参画し、さらに OMB 担当者の OMB 局長への報告時に、OSTP 局長が意見を述べる。OSTP は、各機関に直接査定のフィードバックも行うという。

大統領予算案の編成は、政治的決定にほかならず⁽⁶⁷⁾、大統領、OMB 局長、閣議メンバーが最終決定を行うとされるが、① OSTP 局長が、大統領予算案編成の責を負う OMB 局長と連名で優先事項を設定し、② OMB による査定にも参画することは、我が国と比較したときの大きな違いといえよう。

III 我が国の科学技術イノベーション政策の司令塔機能の課題

1 権限

(1) 文部科学省との関係の整理

科学技術の振興に関する①基本的な政策の企画立案、②関係行政機関の事務の調整、③関係行政機関の経費の見積り方針の調整は、内閣府の内閣補助事務である一方、文部科学省の分担

(62) オープンガバメント政策とは、インターネット技術等の積極的な導入により、政府の積極的な情報公開（Transparency）、政府の各種意思決定プロセスへの市民の参加（Participation）、政府間及び官民協働（Collaboration）を目指す政策をいう。次が詳しい。野村総合研究所「海外におけるオープン・ガバメントの取り組み」2009, pp.19-42. <http://www.meti.go.jp/policy/it_policy/e-meti/opengov/opengovreport.pdf> ; Wendy R. Ginsberg, "The Obama Administration's Open Government Initiative: Issues for Congress," *CRS Report for Congress*, R41361, 2011.1.28. <<http://www.fas.org/sgp/crs/secretary/R41361.pdf>>

(63) Executive Order 12835, 1993.1.25 (Amended by: Executive Order 13286, 2003.2.28; Executive Order 13499, 2009.2.5; Executive Order 13569, 2011.4.5)

(64) Executive Order 12859, 1993.8.16 (Amended by: Executive Order 13284, 2003.1.23; Executive Order 13500, 2009.2.5; Executive Order 13569, 2011.4.5)

(65) *THE WHITE HOUSE, PRESIDENTIAL POLICY DIRECTIVE - 1*, 2009.2.13, p.2. <<http://www.fas.org/irp/offdocs/ppd/ppd-1.pdf>> 国家安全保障会議については、次が詳しい。「日本版 NSC(国家安全保障会議)の概要と課題—日本版 NSC 構想、米英との比較、課題を中心に—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』801号, 2013.10.10, pp.6-8. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8316138_po_0801.pdf?contentNo=1>

(66) 例えば、2015 会計年度に関する次の覚書を参照。Sylvia Mathews Burwell (Director Office of Management and Budget) and Dr. John P. Holdren (Director Office of Science and Technology Policy), *MEMORANDUM FOR THE HEADS OF EXECUTIVE DEPARTMENTS AND AGENCIES*, 2013.7.26. <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/fy_15_memo_m-13-16.pdf>

(67) Kei Koizumi, "Science Policy: A Federal Budgeting View," Julia I. Lane et al., eds., *The Science of Science Policy: A Handbook*, Stanford: Stanford University Press, 2011, pp.289-291.

管理事務でもある⁽⁶⁸⁾。両者は排他関係ではなく、補完関係にあると解されている⁽⁶⁹⁾。しかし、内閣府と文部科学省の役割分担は不明確であり⁽⁷⁰⁾、中央省庁再編直後には、総合科学技術会議と文部科学省の科学技術・学術審議会の間で、基本計画をめぐる主導権争いや議論の重複も生じたとされ⁽⁷¹⁾、これらの事務を文部科学省から内閣府に移管して、整理すべきという意見がある⁽⁷²⁾。

第181回国会提出法案は、①内閣府の分担管理事務として、基本計画の策定及び推進に関する事務を明記し、②対象が重複する事務を原則として文部科学省から内閣府に移管することを盛り込んでいた。

(2) 科学技術イノベーションに関する権限

第4期基本計画及び「総合戦略」は、科学技術政策から科学技術イノベーション政策への転換を掲げているものの、総合科学技術会議及び内閣府の権限は、科学技術政策のみを対象とし

たままであるため、権限の整備が必要になると考えられる。科学技術イノベーション政策とは何か、第4期基本計画で定義が試みられているものの(表2)、これが確立したとまではいえないため、権限をどのように記述するかも重要となる。

第181回国会提出法案では、「研究開発の成果の実用化によるイノベーションの創出の促進を図るための環境の総合的な整備」を、総合科学技術会議及び内閣府の内閣補助事務の対象に加えることを盛り込んでいた。これは、「研究開発システムの改革の推進等による研究開発能力の強化及び研究開発等の効率的推進等に関する法律」(平成20年法律第63号。以下「研究開発力強化法」)における「イノベーションの創出」の定義を踏まえつつ⁽⁷³⁾、「研究開発の成果の実用化による」と限定したものであり、科学技術によるイノベーション(Science and Technology-based Innovation)を対象にしたものと考えられる。

表2 第4期基本計画における科学技術イノベーション政策に関する定義

科学技術イノベーション	科学的な発見や発明等による新たな知識を基にした知的・文化的価値の創造と、それらの知識を発展させて経済的、社会的・公共的価値の創造に結びつける革新
科学技術イノベーション政策	自然科学のみならず人文科学や社会科学の視点も取り入れ、科学技術政策に加えて、関連するイノベーション政策も幅広く対象に含めて、その一体的な推進を図っていくこと

(出典)「科学技術基本計画」(平成23年8月19日閣議決定)pp.6-7. <<http://www8.cao.go.jp/cstp/kihonkeikaku/4honbun.pdf>>

(68) 内閣府設置法第4条第1項第4号及び第5号、並びに「文部科学省設置法」(平成11年法律第96号)第4条第44号、第46号及び第47号

(69) 赤池伸一「総合科学技術会議について」『研究技術計画』15(1), 2000.10, pp.22-23.

(70) 東京財団『科学技術政策の司令塔として総合科学技術会議の抜本改革を』2010.6, p.7. <<http://www.tkfd.or.jp/admin/file/pdf/lib/36.pdf>>

(71) 伊藤正次「特定総合調整機構」としての総合科学技術会議—「予算による調整」と「計画による調整」をめぐる—『公共政策研究』6, 2006.12, pp.50-52.

(72) 科学技術イノベーション政策推進のための有識者研究会『科学技術イノベーション政策推進のための有識者研究会報告書』2011.12.19, p.13. <<http://www8.cao.go.jp/cstp/stsonota/kenkyukai/houkokusho.pdf>>

(73) 研究開発力強化法は、「イノベーションの創出」を、「新商品の開発又は生産、新役務の開発又は提供、商品の新たな生産又は販売の方式の導入、役務の新たな提供の方式の導入、新たな経営管理方法の導入等を通じて新たな価値を生み出し、経済社会の大きな変化を創出すること」と定義している(第2条第5項)。これは、イノベーションという語の起源であるシュンペーター(Joseph Alois Schumpeter)の「新結合」の定義とも同義とされ、欧州のイノベーション先進国における定義とも同等のものである。小林信一「科学技術政策とは何か」『科学技術政策の国際的な動向[資料編]』前掲注(68), p.26; Kincsö Izsak and Elina Griniece, *Innovation Policy in 2012: Challenges, trends and responses*, 2012.12, p.47. <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/inno-policy-trends_en.pdf>

(3) 総合科学技術会議自身による実施の推進

科学技術イノベーション政策を一層強力に推進するため、総合科学技術会議が、施策の実施の推進や企画立案、総合調整等を直接行えるようにすべきという意見がある⁽⁷⁴⁾。第4期基本計画は、総合科学技術会議を企画立案及び推進機能を有する本部組織へと改組することを掲げており、民主党政権では、さらに総合調整をも担うことが検討された⁽⁷⁵⁾。

中央防災会議が、防災基本計画の「実施を推進する」権限を有するものの、企画立案や総合調整の権限は、いずれの重要政策会議にも付与されていない。このため、企画立案や総合調整の権限を与える場合には、行政組織法上の位置付けを検討する必要がある⁽⁷⁶⁾。

他方で、総合科学技術会議は、重要政策会議として同じ法的枠組みである経済財政諮問会議と同様に、「政治のリーダーシップ次第」で、司令塔機能を十分発揮できるという意見もある⁽⁷⁷⁾。

2 構成員

有識者議員の任期は2年であるが、調査審議や評価の継続性を担保するため、ほぼ半数ずつ改選されており⁽⁷⁸⁾、実質的に毎年国会の同意が必要である。また、国会の同意を得て、後任

者が任命されるまでの間、前任者による職務遂行を認める規定もない。このような中、平成24年1月6日から同年3月6日と、平成25年1月5日から同年2月28日の2度にわたり、国会の同意を得られず、総合科学技術会議が一切活動できない状況に陥った⁽⁷⁹⁾。

こうした事情も反映して、第181回国会提出法案では、有識者議員の任期を3年に延長することが盛り込まれていた。これ以前にも、総合科学技術会議のように、後任者が任命されるまでの間、前任者による職務遂行を認める規定をもたない国会同意人事対象機関について、同規定を設ける議員立法が提出されたことがある⁽⁸⁰⁾。また、総合科学技術会議に限らず、重要政策会議一般について、首相が諮問し、首相自身が答申するともいえる自問自答式の内閣補助機関という特性に鑑み、内閣交代後も同じ構成であることは合理性に乏しいとして、任期制の再整理を求める見解もある⁽⁸¹⁾。

関係閣僚についても、例えば、第4期基本計画でライフ・イノベーションを掲げながら、厚生労働大臣が議員でないことに対し疑問が示されている⁽⁸²⁾。第181回国会提出法案は、関係閣僚等と有識者議員をそれぞれ2名ずつ増員することを盛り込んでいた。なお、議員数の上限

(74) 科学技術イノベーション政策推進のための有識者研究会 前掲注(72), pp.5, 7, 11, 16; 『第6回産業競争力会議議事要旨(平成25年4月17日開催)』pp.4-5。(榎原定征議員の発言) <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/skkaigi/dai6/gijiyousi.pdf>>

(75) しかし、第181回国会提出法案には、盛り込まれなかった。

(76) 企画立案や総合調整等を直接行えるようにするため、行政組織法上の位置付けを変える場合、①法律に基づき内閣に置かれる本部、又は②法律に基づき内閣府に置かれる特別の機関とすることが考えられる。法律に基づく本部は、通常、①施策の実施の推進や総合調整等の権限をも有し、②首相が本部長を務め、それ以外のすべての国務大臣を本部員として構成され、③その事務局機能は内閣官房が担う。なお、知的財産戦略本部と高度情報ネットワーク社会推進本部については、有識者も本部員となっている。法律に基づく特別の機関については、通例はないといえる。宇賀 前掲注(10), p.131.

(77) 東京財団 前掲注(70), p.7.

(78) 「メンバー構成」前掲注(15)

(79) 「科学技術会議 また機能停止 来月、議員不足で」『読売新聞』2012.12.30, p.2.

(80) 「両議院の同意に係る国家公務員等の職務継続規定の整備に関する法律案」(第171回国会衆法第16号) <http://www.shugiin.go.jp/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/g17101016.htm>

(81) 塩野宏『行政法Ⅲ(国家行政組織法)(第4版)』有斐閣, 2012, p.69.

(82) 「科学技術イノベーション政策推進のための有識者研究会(第2回)議事録」(平成23年11月16日)p.20.(本庶佑総合科学技術会議議員の発言) <<http://www8.cao.go.jp/cstp/stsonota/kenkyukai/3kai/siry03.pdf>>

の緩和については、総合科学技術会議が、総合性及自発性ととともに、戦略性及び適時性を掲げ⁽⁸³⁾、議員数の上限を10名以下とする経済財政諮問会議に次いで、厳しい制限を課していることも考慮する必要がある（前掲表1参照）。

3 実施機関との関係

我が国の科学技術イノベーションの担い手である、研究開発法人⁽⁸⁴⁾、国立大学法人及び大学共同利用機関法人の基盤的経費である運営費交付金は、用途が指定されない渡し切りの資金であり、各機関の自律的な活動を保障している。しかし、このことは他方で、科学技術関係予算の約半分を占める運営費交付金について、総合科学技術会議の調整に限界が生じることを意味する。総合科学技術会議は、平成17年度から、過年度の業務実績等を調査分析し、所見を付す取組みを続けているが⁽⁸⁵⁾、これらの法人への制度的な関与も必要とされている。

民主党政権における独立行政法人改革では、研究開発法人について、①主務大臣が中期目標を定めるとき、総合科学技術会議への意見聴取を義務付け、さらに②業務等の評価を行うとき、総合科学技術会議の意見具申を認めることが目指された⁽⁸⁶⁾。現在、再検討中の独立行政法人

改革でも、総合科学技術会議が、①主務大臣が行う研究開発法人の中間目標期間に係る業績評価の指針を定め、②その業績評価にも関与する方針が示されている⁽⁸⁷⁾。

なお、国立大学法人及び大学共同利用機関法人については、学問の自由や、研究と教育の一体不可分性を考慮し、研究開発法人より高い自律性を確保すべきという意見がある⁽⁸⁸⁾。

4 他の本部組織等との関係

科学技術イノベーション政策と関係が深い本部組織等として、総合科学技術会議のほか、①高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（以下「IT戦略本部」）、②知的財産戦略本部、③原子力委員会、④宇宙開発戦略本部及び宇宙政策委員会、⑤総合海洋政策本部、⑥健康・医療戦略推進本部が挙げられる（表3）。平成24年に、内閣府が宇宙政策の企画立案及び総合調整を行うようになり、宇宙政策委員会が設置され⁽⁸⁹⁾、平成25年に、IT戦略本部に係る予算や施策の調整や評価に関する権限等が付与され、内閣官房に内閣情報通信政策監が置かれた⁽⁹⁰⁾。原子力委員会のあり方の見直しや⁽⁹¹⁾、健康・医療戦略推進本部の法制化準備も現在進められている⁽⁹²⁾。我が国の科学技術イノベーション

83 「総合科学技術会議について」2013.9, p.1. <<http://www8.cao.go.jp/cstp/gaiyo/cstpgaiyo.pdf>>

84 研究開発力強化法第2条第8項及び別表により、研究開発の実施又は助成、啓発・普及を行う37の独立行政法人が該当する。なお、後述する民主党政権や現在再検討中の独立行政法人改革では、その対象や名称が変わる可能性があった又はあるが、本稿ではすべて研究開発法人と表記した。

85 「独立行政法人、国立大学法人等の科学技術関係活動の把握・所見とりまとめ」内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/cstp/budget/trimatome.html>>

86 「独立行政法人通則法の一部を改正する法律案」（第180回国会閣法第79号）<http://www.cas.go.jp/jp/houan/120511doppou/houan_riyu.pdf>

87 独立行政法人改革に関する有識者懇談会「独立行政法人改革に関する中間とりまとめ～行政改革推進会議での中間的整理のために～」2013.6.5, pp.11-12. <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/doppou_kaikaku/matome.pdf>

88 科学技術イノベーション政策推進のための有識者研究会 前掲注(72), p.14.

89 榎孝浩「宇宙政策の司令塔機能をめぐる議論」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』748号, 2012.4.5. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3487283_po_0748.pdf?contentNo=1> なお、案のとおり成立した。

90 内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室「内閣法等の一部を改正する法律（政府CIO法）の概要について」<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/hourei/pdf/kaisei_gaiyou.pdf>

91 「原子力委員会の在り方見直しのための有識者会議」内閣官房ウェブサイト <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/genshiryoku_kaigi/>

92 「当面のスケジュール」（健康・医療戦略推進本部（第2回）（平成25年8月30日）参考資料1）<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kenkouiryousuisin/dai2/sankou1.pdf>>

表3 科学技術イノベーション政策に関する司令塔組織の一覧

	総合科学技術会議	IT 戦略本部	知的財産戦略本部	原子力委員会
組 織	内閣府の重要政策会議	法律に基づく本部	法律に基づく本部	内閣府の審議会
構 成	議長：首相 関係大臣・行政機関の長 有識者議員（要国会同意） （議長を含め15名以内）	本部長：首相 すべての国務大臣 有識者本部長（10名以内）	本部長：首相 すべての国務大臣 有識者本部長（10名以内）	有識者による委員長 有識者による委員（4名） （いずれも要国会同意）
事 務 局	内閣府 （長：政策統括官（科学技術・イノベーション担当））	内閣官房 情報通信技術総合戦略室 （長：内閣情報通信政策監）	内閣官房 知的財産戦略推進事務局 （長：内閣審議官*）	内閣府原子力政策担当室 （長：政策統括官（科学技術・イノベーション担当））
所管大臣	科学技術政策担当大臣	科学技術政策担当大臣による掌理又は兼任が通例化		
計 画 等	①第4期基本計画 （H23.8.16閣議決定） 【法定計画】 ②総合戦略 （H25.6.7閣議決定）	「世界最先端IT国家創造宣言」 （H25.6.14閣議決定）	①「知的財産政策に関する基本方針」 （H25.6.7閣議決定） ②「知的財産政策ビジョン」 （H25.6.7本部決定）	「原子力政策大綱」 （H17.10.11委員会決定） （H17.10.14大綱の尊重を閣議決定）
備 考	関係予算調整権限あり 有識者議員は4名まで常勤にできる	関係予算調整権限あり	「知的財産推進計画」 （年度計画）を策定。	関係予算調整権限あり 委員長及び委員は、原則常勤（非常勤2名まで）
根拠法等	科学技術基本法 内閣府設置法	高度情報通信ネットワーク社会形成基本法 内閣法	知的財産基本法	原子力基本法 原子力委員会設置法

	宇宙開発戦略本部	宇宙政策委員会	総合海洋政策本部	健康・医療戦略推進本部
組 織	法律に基づく本部	内閣府の審議会	法律に基づく本部	閣議決定に基づく本部
構 成	本部長：首相 すべての国務大臣	有識者による委員長 有識者による委員 （委員長を含め7名以内）	本部長：首相 すべての国務大臣	本部長：首相 すべての国務大臣
事 務 局	内閣官房 宇宙開発戦略本部事務局 （長：内閣審議官**）	内閣府宇宙戦略室 （長：宇宙審議官）	内閣官房 総合海洋政策本部事務局 （長：内閣審議官*）	内閣官房健康・医療戦略室 （長：首相補佐官）
所管大臣	科学技術政策担当大臣による兼任が通例化		海洋政策担当大臣	内閣官房長官
計 画 等	第2期宇宙基本計画（H25.1.25本部決定） 【法定計画】		第2期海洋基本計画 （H25.4.26閣議決定） 【法定計画】	「健康・医療戦略」 （H25.6.14関係閣僚申合せ）
備 考	実質的機能は、内閣府及び宇宙政策委員会が担当	関係予算の調整権限あり 委員長及び委員は非常勤	関係予算とりまとめ （法令に権限明記なし）	関係予算調整権限あり （閣議決定による）
根拠法等	宇宙基本法	内閣府設置法	海洋基本法	「健康・医療戦略推進本部の設置について」（H25.8.2閣議決定）

*内閣審議官は、44名を上限として内閣官房に置かれる、概ね部長級から次官級相当の総括整理職である。
**現在は、宇宙審議官が併任している。
（出典）各根拠法等を基に筆者作成。

政策は、分権的な構造に変化しつつあるともいえる。

これらの本部組織等の乱立には懸念も示されており⁽⁹³⁾、実際に情報交換や組織的連携も不十分であったとされる⁽⁹⁴⁾。このため、かつて

はこれらの本部組織等の一元化も議論され、野田内閣では、IT戦略本部と知的財産戦略本部の総合科学技術会議への統合を検討すべきとする報告書もまとめられていた⁽⁹⁵⁾。

一方、山本一太科学技術政策担当大臣（以下

93) 例えば、「医療研究「司令塔の乱立」懸念」『日経産業新聞』2013.4.25, p.11.

94) 「科技5組織の連携会議、山本科技相、「一元化は時期尚早」」『日経産業新聞』2013.5.22, p.6.

95) 科学技術イノベーション政策推進のための有識者研究会 前掲注(72), p.14. しかし、第181回国会提出法案には、盛り込まれなかった。

「山本大臣」は、これらの本部組織等の一元化は時期尚早であるという見解を示し、平成25年5月、これらの本部組織等の事務局責任者で構成される司令塔連携・調整会議を創設した⁽⁹⁶⁾。「総合戦略」も、合同部会の開催等により、連携強化を図る方針を掲げている。

5 科学技術基本計画

「総合戦略」は、基本法や基本計画のあり方に言及していない。第181回国会提出法案も同様であった。しかし、基本計画が今後も科学技術イノベーション政策の基本的枠組みを担うとすれば、司令塔機能の権限との整合性を図り、政策手段として明確に位置付けることも考えられよう。

また、基本計画は、基本法に対する衆参両院の委員会附帯決議によって、「10年程度を見通した5年間の計画」とされるが⁽⁹⁷⁾、この期間の延長についても議論の余地があろう。例えば、独立行政法人改革では、研究開発法人について、「研究開発プロジェクトの特性を踏まえた中期目標期間の設定」⁽⁹⁸⁾、すなわち、現在5年が上限である中期目標期間を延長することが検討されている。また、現在でも国立大学法人の中期目標期間は6年である。

6 科学技術関係予算案の調整

総合科学技術会議及び内閣府による科学技術関係予算案の調整について、資源配分方針に基づく、平成23年度予算案の調整までの優先度判定も、重点化の対象とする施策だけを特定す

る現在のアクションプラン方式も、財務省の査定に代わる「査定の外部化」ではなく、「査定の多段階化」にすぎないため、一定の制約があるという分析がある⁽⁹⁹⁾。

前述のとおり、米国では、OSTPがOMBによる査定に参画している。我が国で同様の取組みを行う場合には、査定と、重点化の対象とする施策の特定をはじめとする概算要求前の調整との関係を整理するため、これまでの予算編成過程を大きく変える必要が生じると考えられる。なお、現在、財務大臣が総合科学技術会議の議員である一方で、科学技術イノベーション予算戦略会議では、財務省が構成員に含まれていないなど、査定への参画以外でも、財務省との連携を強化する余地は十分にあるといえる。

これまで、省庁縦割りの弊害と、総合科学技術会議及び内閣府の調整力不足について、幾度も指摘されている⁽¹⁰⁰⁾。この例として、中央省庁再編以後、①府省庁別の相対シェアや、②公的機関や大学等における特定目的研究費別の相対シェアにほとんど変化がないことがしばしば挙げられる⁽¹⁰¹⁾。府省庁別の相対シェアでは、厚生労働省と環境省が増加しており、特定目的研究費別の相対シェアでも、公的機関について、エネルギーが減少し、情報通信が増加しているが、全体ではわずかな変化であるとされる(図2、図3)。ただし、①科学技術関係予算の約8割を、研究開発法人や大学等の大半を所管する文部科学省と経済産業省で占めること、②研究開発を担う人材の育成、研究組織や研究施設・設備等の整備には時間を要することに留意が必

⁽⁹⁶⁾ 『日経産業新聞』前掲注⁽⁹⁴⁾

⁽⁹⁷⁾ 前掲注⁽⁵⁾を参照。

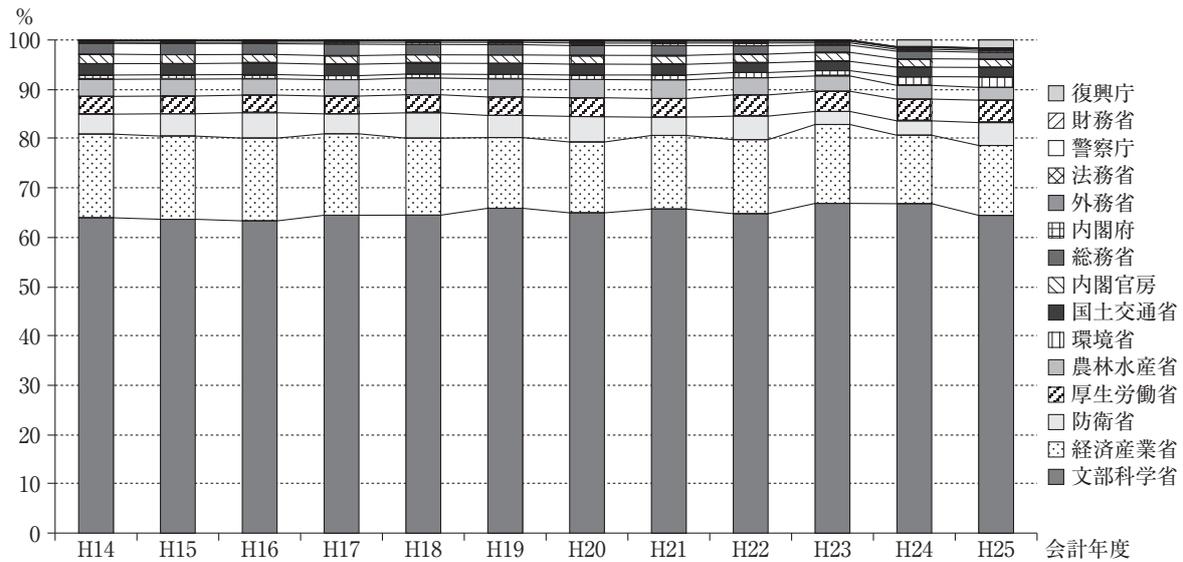
⁽⁹⁸⁾ 民主党政権の独立行政法人改革でも、研究開発法人の中期目標期間の上限を7年にまで延長することが目指されていた。「独立行政法人通則法の一部を改正する法律案」前掲注⁽⁸⁶⁾

⁽⁹⁹⁾ 伊藤 前掲注⁽⁷¹⁾, pp.49-50.

⁽¹⁰⁰⁾ 例えば、次は「予算案への影響力はゼロ」と厳しい評価を下している。「霞が関ウオッチャー 仕分け対象になった総合科技会議 予算編成で問われる成果」『毎日新聞』2010.8.18, p.5.

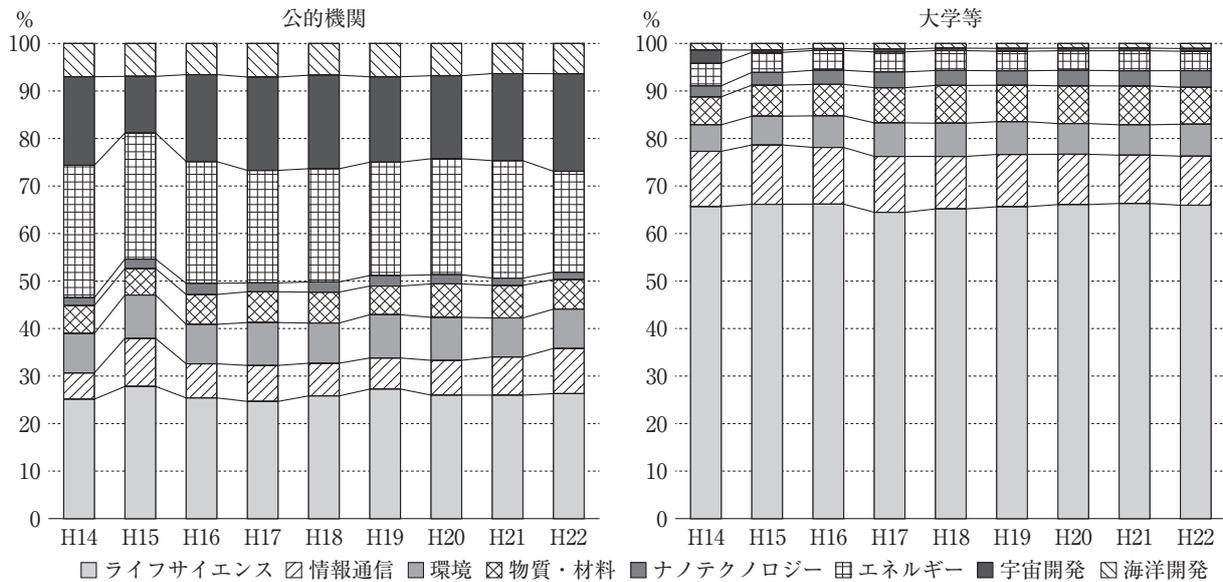
⁽¹⁰¹⁾ 財務省主計局「文教・科学技術関係資料」(財政制度等審議会財政制度分科会「財政について聴く会」(平成24年11月1日開催)配付資料3)2012.11, pp.45, 48. <https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia241101/04.pdf>; 伊藤 前掲注⁽⁷¹⁾, pp.49-50.

図2 科学技術関係予算（当初予算）における府省庁シェアの推移



(注) 国会については、三権分立の観点から司令塔機能による調整が直接行えるとはいえないため、除外して計算した。
 (出典) 文部科学省科学技術・学術政策研究所科学技術・学術基盤調査研究室「表 1-2-9 省庁別の科学技術関係経費の推移」『科学技術指標 2013<統計集>』2013.8, p.22. <<http://data.nistep.go.jp/dspace/bitstream/11035/2409/5/NISTEP-RM225-Statistics.pdf>> を基に筆者作成。

図3 公的研究機関及び大学等の特定目的研究費の相対シェアの推移



(注) 大学等とは、大学、短期大学、高等専門学校及び大学共同利用機関法人をいう。
 (出典) 文部科学省『科学技術要覧』各年版を基に筆者作成。

要である。

また、科学技術関係予算は、①一般会計予算における科学技術振興費、②一般会計予算におけるその他の研究開発に関する経費、③特別会計予算における研究開発に関する経費と大きく3つに分けることができる(図4)。科学技術振興費は、研究開発法人への運営費交付金や競争的資金をはじめとして、歳出の目的が専ら

科学技術の振興を図ることにある経費である。

一方、その他の研究開発に関する経費は、国立大学法人等への運営費交付金や私学助成に代表され、科学技術の振興ではなく、教育振興やエネルギー対策等が一義的な歳出の目的とされている。特別会計予算では、エネルギー対策や社会資本整備、東日本大震災からの復興等、特別会計ごとに予め目的が定められている。すな

図4 平成25年度科学技術関係予算の内訳

総額 3兆5975億円

科学技術振興費 1兆3007億円(36.2%)	その他の研究開発 に関する経費 1兆6548億円(46.0%)	うち国立大学法人運営費交付金等 1兆740億円(29.9%)	特別会計分 6419億円(17.8%)
----------------------------	---------------------------------------	-----------------------------------	------------------------

(注) 割合の表記はいずれも、科学技術会計予算総額に占める割合を示す。

(出典) 文部科学省科学技術・学術政策研究所科学技術・学術基盤調査研究室「図表1-2-8 科学技術関係経費の内訳(2013年度)」『科学技術指標2013』2013, p.32. <<http://data.nistep.go.jp/dspace/bitstream/11035/2409/7/NISTEP-RM225-FullJ.pdf>> を基に筆者作成。

わち、総合科学技術会議及び内閣府の調整権限が確実に及ぶことが期待できるのは、科学技術振興費のみである。さらに、前述のとおり(表3)、他の本部組織等が、予算に対する調整権限を有しており、総合科学技術会議及び内閣府が、一義的、実質的に調整できる予算の範囲は縮小しつつある。

なお、基本計画は、数ある行政計画の中でも、珍しく期間中に投じる予算の総額目標を掲げているが⁽¹⁰²⁾、第2期基本計画及び第3期基本計画では、目標額に遠く及ばず、第4期基本計画でも困難な状況にある⁽¹⁰³⁾。このため、科学技術関係予算の中の調整だけでなく、科学技術イノベーションに我が国の予算をどれだけ投じるべきか評価分析し、これを確保するために各府省庁を代表して、働きかけや調整を行うことも、司令塔機能の役割の1つと考えられる⁽¹⁰⁴⁾。

7 独自プログラムの運用

平成26年度から、総合科学技術会議及び内

閣府が主導する2つのプログラムを創設し、司令塔機能の強化を図ることが目指されている。1つは、各府省や分野の枠を超えて、基礎研究から事業化・実用化までを見据えた研究開発を推進する「戦略的イノベーション創造プログラム」(Cross-ministerial Strategic Innovation Promotion Program: SIP。以下「SIP」)であり、もう1つは、産業や社会のあり方に大きな変革をもたらすハイリスク・ハイインパクトな挑戦的な研究開発を推進する「革新的研究開発推進プログラム」(Impulsing PARadigm Change through disruptive Technologies: ImPACT。以下「ImPACT」)である。以下、その内容を順に確認する。

(1) 戦略的イノベーション創造プログラム(SIP) (i) 概要

SIPでは、総合科学技術会議の下に、有識者議員を核とするガバニングボードを置き、①対象課題の選定、②目標の設定、③個別課題の責任者として内閣府に置くプログラム・ディレク

⁽¹⁰²⁾ 第4期基本計画では、期間中に政府研究開発投資の対GDP比率1%、GDPの名目成長率平均2.8%を前提として、「政府研究開発投資の総額の規模を約25兆円とすることが必要である」とされている。「科学技術基本計画」前掲注(6), pp.48-49。防衛に関する中期的な基本的計画である「中期防衛力整備計画」も予算総額を掲げていたが、これは限度額という位置付けであった。「中期防衛力整備計画(平成23年度～平成27年度)について」(平成22年12月17日安全保障会議決定・閣議決定) <<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2010/1217tyuukiboueiryoukukeikaku.pdf>> (本計画は、平成25年に廃止されている。「平成25年度の防衛力整備等について」(平成25年1月25日安全保障会議決定・閣議決定) <<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2013/2013seibi.pdf>>)

⁽¹⁰³⁾ 文部科学省科学技術・学術政策研究所科学技術・学術基盤調査研究室「表1-2-6 科学技術基本計画のもとの科学技術関係経費の推移」『科学技術指標2013<統計集>』2013.8, p.20. <<http://data.nistep.go.jp/dspace/bitstream/11035/2409/5/NISTEP-RM225-Statistics.pdf>> 総額目標の意義も問われ始めている。佐藤 前掲注(29), pp.103-104。

⁽¹⁰⁴⁾ 基本計画との関係は定かではないが、平成22年度予算案の概算要求基準までは、科学技術振興費は、いわゆるマイナス・シーリングから除外されていた。

ター (Programme Director: PD。以下「PD」) の任命、④個別課題の評価や助言を行う。PDの下には、関係府省庁や有識者議員、外部専門家て構成される推進委員会が置かれ、調整の円滑化が図られることになる。

SIPの創設により、科学技術戦略推進費(以下「戦略推進費」)は平成25年度で廃止される。戦略推進費は、総合科学技術会議が概算要求の方針及び実施方針を策定し、これに基づき、文部科学省が予算計上、公募、審査、資金配分、評価等の運用を担うプログラムであり⁽¹⁰⁵⁾、①総合科学技術会議が設定した重要課題の解決を目的とする、関係府省庁による総合的な施策、②想定外の状況の変化や自然災害等を踏まえ、年度途中で機動的な対応が不可欠な施策、③総合科学技術会議の活動に必要な調査分析に活用されてきた⁽¹⁰⁶⁾。

SIPは、個別課題の責任者であるPDを内閣府に置き、ガバナリングボードがPDの監督を行うことで、戦略推進費より、総合科学技術会議及び内閣府の主体性と主導権を高めたものといえる。SIPは、各府省庁の科学技術振興費の一定割合を財源とし⁽¹⁰⁷⁾、平成26年度予算概算要

求では合計517億円が計上された。なお、予算案では、目未定経費である科学技術イノベーション創造推進費として計上される予定とされている⁽¹⁰⁸⁾。目未定経費は、予算の目的の範囲内で、各省への移替えができ、年度途中にも機動的に対応できるという予算執行上の特徴を有する⁽¹⁰⁹⁾。このため、予算編成後であっても、総合科学技術会議及び内閣府は、個別課題の選定や配分額の調整を行い、府省庁間連携を推進できる。

(ii) 課題

SIPによって、総合科学技術会議及び内閣府、有識者議員の事務量の増大が見込まれ、基本的な政策の策定や評価分析等の司令塔機能としての本務が、おろそかになるおそれが指摘されている⁽¹¹⁰⁾。「総合戦略」は、関係省庁や大学、産業界の協力を得て、人員体制について内閣府の人員体制を増強する方針を示しているが、平成26年度予算概算要求までに具体策は示されなかった。

SIPの前身の戦略推進費は、文部科学省の行政事業評価レビューで、抜本的な改善を⁽¹¹¹⁾、

⁽¹⁰⁵⁾ 文部科学省科学技術・学術政策局科学技術・学術戦略官付(調整・システム改革担当)『2012科学技術戦略推進費』p.1. <http://www.jst.go.jp/shincho/24koubo/ss_youryou/24sensui_pamph.pdf>

⁽¹⁰⁶⁾ 戦略推進費は、文部科学省の平成24年度行政事業レビューで、抜本的な改善を求められ、平成25年度予算では、総合的な施策の継続事業がすべて、文部科学省の目定事業として整理され、年度途中で機動的な対応が不可欠な施策も、予備費を活用することとなり、調査経費のみが計上された。文部科学省科学技術・学術政策局『平成24年行政事業レビューシート 科学技術戦略推進費』<http://www.mext.go.jp/component/a_menu/other/detail/_icsFiles/fieldfile/2012/09/13/1323017_17.pdf>;「平成25年度 科学技術戦略推進費 概算要求方針」(平成24年9月6日総合科学技術会議決定)<<http://www8.cao.go.jp/cstp/budget/25suishinhi-gyhoushin.pdf>>;内閣府特命担当大臣(科学技術政策)山本一太「今後の科学技術イノベーションの在り方について」(第2回産業競争力会議(平成25年2月18日)配布資料4-1)p.5. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/skkaigi/dai2/siryou4-1.pdf>>

⁽¹⁰⁷⁾ 山本大臣から、関係大臣に対し、平成25年度当初予算における科学技術振興費の4%以上の金額を、要望基礎額から概算要求するように要請し、関係府省の全面的な協力を得たとされる。「科学技術イノベーション予算戦略会議(第3回)議事概要」p.2. <<http://www8.cao.go.jp/cstp/budget/yosansenryaku/3kai/giji.pdf>>

⁽¹⁰⁸⁾ 内閣府政策統括官(科学技術政策・イノベーション担当)「科学技術イノベーション創造推進費」(科学技術イノベーション予算戦略会議(第3回)(平成25年9月3日)配布資料1)<<http://www8.cao.go.jp/cstp/budget/yosansenryaku/3kai/siryou1.pdf>>

⁽¹⁰⁹⁾ 小村武『予算と財政法(4訂版)』新日本法規出版,2008,pp.298-299.

⁽¹¹⁰⁾ 阿部博之「オピニオン「総合科学技術会議が真の司令塔になるために一筆頭議員としての経験に一部反省を含めて」」2013.3.27. Science Portal ウェブサイト <<http://scienceportal.jp/HotTopics/opinion/253.html>>

⁽¹¹¹⁾ 前掲注⁽¹⁰⁶⁾を参照。

さらにその前身の科学技術振興調整費も、平成22年の事業仕分け第3弾で廃止判定を受けた⁽¹¹²⁾。これらとSIPの違いは、PDやガバナリングボードを通じた総合科学技術会議及び内閣府の主体性と主導権にある。十分な人員体制を確保できなければ、同じ轍を踏みかねない。

また、SIPは、内閣府による一括計上が当初目指されていたが⁽¹¹³⁾、概算要求では、各府省庁が分割して計上し、内閣府が直接計上したのは、517億円のうち5億円だけである。すなわち、戦略推進費及び科学技術振興調整費と予算上の措置に大きな変化はない。このため、運営において強いリーダーシップを発揮し続けられるかは課題といえよう⁽¹¹⁴⁾。

(2) 革新的研究開発推進プログラム (ImPACT)

(i) 概要

ImPACTは、社会経済や産業のあり方に大きな変革をもたらす、ハイリスク・ハイインパクトな研究開発（以下「ハイリスク研究」）の支援を目的とし、また、「国民の安全・安心に資

する技術と産業技術の相互に転用が可能なデュアルユース技術を視野に入れたテーマ設定も可能とする」ことが目指されている⁽¹¹⁵⁾。

ImPACTは、最先端研究開発支援プログラム（Funding Program for World-Leading Innovative R&D on Science and Technology: FIRST。以下「FIRST」）の後継プログラムに位置付けられている。FIRSTは、総合科学技術会議自ら、制度設計から研究課題の募集、採択、予算配分額、評価までを決定し、運用するかつてないプログラムとされる⁽¹¹⁶⁾。世界金融危機に対応するため、平成21年度第一次補正予算で造成された先端研究助成基金を活用し、30の研究課題に5年間で総額1000億円が配分された⁽¹¹⁷⁾。ただし、総合科学技術会議が同基金の執行管理までを直接行うことは困難であったため、文部科学省所管の資金配分機関でもある日本学術振興会にこれを行わせ、予算自体も、文部科学省に計上された⁽¹¹⁸⁾。FIRSTは、総合科学技術会議による中間評価でも高い評価を受けているが、先端研究助成基金は平成25年度までの運

⁽¹¹²⁾ 「宇宙関係予算以外は厳しい結果 事業仕分け第3弾後半 競争的資金など対象 若手研究者に不安拡大 文科省関連」『科学新聞』2010.11.26, p.1. 科学技術振興調整費については、次が詳しい。文部科学省科学技術・学術政策局科学技術・学術戦略官付（調整・システム改革担当）「科学技術振興調整費30年のあゆみ」<<http://www.jst.go.jp/shincho/result/shincho30.pdf>>

⁽¹¹³⁾ 「CSTPの司令塔機能強化へ 第6回産業競争力会議開く アベノミクス戦略特区創設 500億円の予算配分権 大筋合意」『科学新聞』2013.4.26, p.1.

⁽¹¹⁴⁾ 次は、日本版NIHに関する論評であるが、同様のことがSIPにもいえよう。「日本版NIH 医療の司令塔 体制固め 中核組織が研究費配分」『読売新聞』2013.9.15, p.3.

⁽¹¹⁵⁾ 「革新的研究開発推進プログラムの骨子（案）」（第22回最先端研究開発支援推進会議（平成25年8月30日）配布資料1）p.2. <<http://www8.cao.go.jp/cstp/sentan/suisinkaigi/22kai/siry01.pdf>> 最先端研究開発支援推進会議とは、先端研究助成基金を用いた最先端研究開発の支援の効率的な運営を図るため、総合科学技術会議の下に置かれる、政務三役及び有識者議員で構成される会合のことをいう。現在、ImPACTの検討も行っている。

⁽¹¹⁶⁾ ただし、このように総合科学技術会議が主導するプログラムは、FIRSTが初めてではない。平成21年度、科学技術振興調整費の一部を用いて、総合科学技術会議が制度設計から研究課題の採択、評価までを決定し、文部科学省が執行管理等を行う革新的技術推進費というプログラムが創設された。しかし、平成22年の事業仕分け第3弾で、直後に開始されたFIRSTとの重複が指摘され、廃止の判定を受けたことから、研究課題の募集はその年限りとなり、規模も大幅に縮小された。

⁽¹¹⁷⁾ 「最先端研究開発支援プログラム プログラム概要」日本学術振興会ウェブサイト <<http://www.jsps.go.jp/j-first/gaiyou.html>> なお、平成21年度第一次補正予算では、先端研究助成基金として3000億円を計上し、FIRSTには、このうち2700億円が投じられる予定であった。しかし、政権交代により、先端研究助成基金は大幅に縮小され、同基金を用いた若手研究者支援策が拡充されたことから、FIRSTは1000億円規模となった。

⁽¹¹⁸⁾ 関係法令の改正も要した。「第171回国会における文部科学省成立法律 独立行政法人日本学術振興会法の一部を改正する法律」文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/houan/kakutei/08040703/1282104.htm>

用しかできないため、後継プログラムの創設が課題となり、「総合戦略」に盛り込まれた。

予算規模について、山本大臣は、少なくとも政権交代に伴う見直し前の FIRST と同等、すなわち5年間で総額2700億円が必要であるという見解を示しているものの⁽¹¹⁹⁾、平成26年度予算概算要求では、事項要求に留まっており、FIRST 同様の基金造成等の財政措置のあり方を含め、具体的な合意には至っていない。

(ii) 運用—DARPA の仕組みの概要

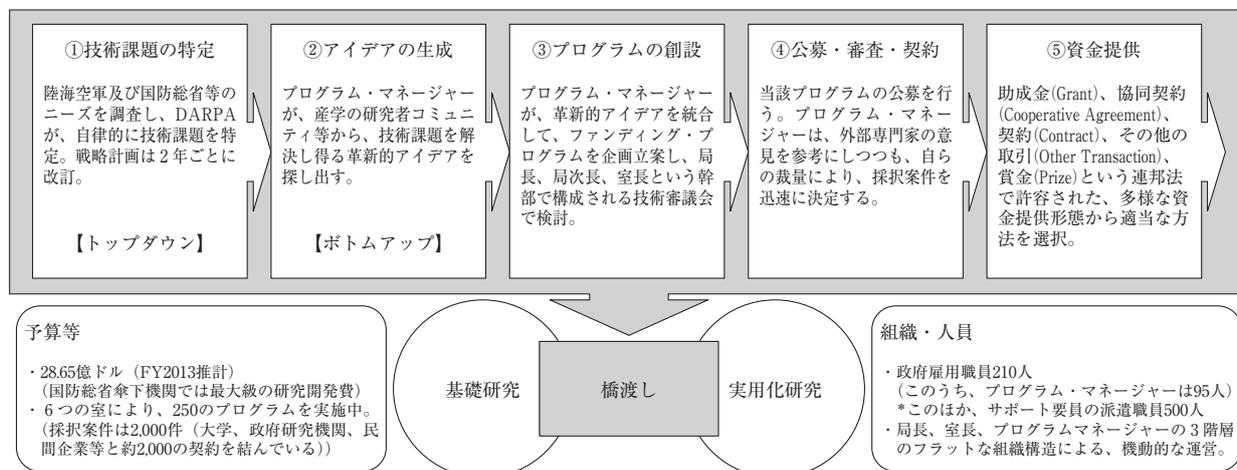
ImPACT は、米国の国防総省 (Department of Defense: DoD) の直属機関で、先端軍事技術に関する研究プロジェクトを所管する国防高等研究計画局 (Defense Advanced Research Projects Agency: DARPA。以下「DARPA」) の仕組みが参考にされており、総合科学技術会議が、テーマを設定し、責任者となるプログラム・マネー

ジャー (Programme Manager: PM。以下「PM」) を決定した後は、PM に、プログラムの企画や個別プロジェクトの決定、管理等に関する権限が大きく与えられるという。総合科学技術会議は、適宜進捗状況を把握し、評価を行う。PM を支援するため、独立行政法人等の外部機関の活用が検討されている。

以下、ImPACT のモデルとされる DARPA の仕組みについて、簡単に説明する (図5)。

DARPA は、①国家安全保障に資する技術上の飛躍的な進歩を実現し、②商業技術をも含む、米国の技術基盤の優位性の確保を促進するため⁽¹²⁰⁾、基礎研究と実用化研究との間を埋めるハイリスク研究を支援する資金配分機関である⁽¹²¹⁾。ここでいうハイリスクには、単に失敗する可能性が高いことだけでなく、多額の資金を要することも含む⁽¹²²⁾。DARPA は、国家安全保障にとどまらず、社会経済に革新をもたら

図5 DARPA の仕組みの概要



(出典) 科学技術振興機構研究開発戦略センター「主要国のファンディング・システム」2013.3, p.29. (「図1-10: DARPA のファンディング・プロセス」) <<http://www.jst.go.jp/crds/pdf/2012/CR/CRDS-FY2012-CR-01.pdf>>; DARPA, *Driving Technological Surprise: DARPA's Mission in a Changing World*, April 2013, p.13. <<http://www.darpa.mil/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=2147486475>> を基に筆者作成。

⁽¹¹⁹⁾ 「山本内閣府特命担当大臣記者会見要旨 平成25年7月26日」内閣府ウェブサイト <http://www.cao.go.jp/minister/1212_i_yamamoto/kaiken/2013/0726kaiken.html>; 「山本内閣府特命担当大臣記者会見要旨 平成25年8月30日」内閣府ウェブサイト <http://www.cao.go.jp/minister/1212_i_yamamoto/kaiken/2013/0830kaiken.html> 政権交代に伴う見直し前の FIRST の予算規模については、前掲注⁽¹¹⁷⁾を参照。

⁽¹²⁰⁾ DARPA, *Driving Technological Surprise: DARPA's Mission in a Changing World*, April 2013, p.2. <<http://www.darpa.mil/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=2147486475>>

⁽¹²¹⁾ 科学技術振興機構研究開発戦略センター「主要国のファンディング・システム」2013.3, p.18. <<http://www.jst.go.jp/crds/pdf/2012/CR/CRDS-FY2012-CR-01.pdf>> 以下、DARPA に関する記述は、この資料に基づく。

したインターネットの起源である ARPAnet や、全地球測位システム (Global Positioning System : GPS) 等の開発に大きく貢献し、高い評価を受けている。このため、米国では、DARPA のマネジメント手法が国土安全保障やインテリジェンスのほか、エネルギーや国際開発援助の分野に既に応用されており、教育についてもプログラムの創設が目指されている⁽¹²³⁾。

DARPA の特徴として、①局長、室長、PM という3階層のフラットで小規模な組織により、迅速な意思決定と管理運営ができること、②傑出したPMを雇い、かつ平均4年の期限付きとして、常に組織の新陳代謝を図っていること、③失敗を許容する文化があり、リスクの高い研究を支援できることが挙げられる⁽¹²⁴⁾。なお、PMの雇用については、出身元における身分を保障した期限付きの出向制度や、給与上の優遇措置が整備されている⁽¹²⁵⁾。

(iii) 課題

DARPA をモデルとし、ハイリスク研究を支援するならば、時限的なFIRSTと異なり、継続したプログラムとすることが望まれ、毎年度の予算措置を行うことが重要となろう。なお、平成24年度補正予算で、事業化・実用化に向けた産学連携を促進するため、国立大学法人と文部科学省所管の資金配分機関でもある科学技術振興機構に対し、総額1800億円の出資金及び運営費交付金が交付され、平成25年度予算で、課題達成型基礎研究への支援策が大幅に拡

充されたことから、これらの活用も強く要請されている⁽¹²⁶⁾。

また、「国民の安全・安心に資する技術と産業技術の相互に転用が可能なデュアルユース技術を視野に入れたテーマ設定も可能とする」⁽¹²⁷⁾ 場合には、総合科学技術会議と国の安全保障に関わる省庁との連携強化等が課題となる⁽¹²⁸⁾。

おわりに

本稿では、米国の事例を紹介し、我が国の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をまとめた。最後に、特に米国の事例による我が国への示唆をまとめる。

米国のOSTPは、①複数の連邦行政機関が関係する横断的な課題や分野を対象とし、さらに②政策調整の場であるNSTCの委員会や小委員会等も、原則OSTPとその他の連邦行政機関による共同議長制として、OSTPによる主導権の発揮だけでなく、関係機関の連携に重点を置いていた。また、予算の調整では、OSTP局長が、大統領予算案編成の責を負うOMB局長と連名で優先順位を発表し、査定に参画することが特徴であった。

司令塔機能の強化というと、権限強化や、トップダウン的な運営が想定され易いものの、米国のように、分権的構造を前提としつつ、ボトムアップ的な連携も同時に促進することが有効であると考えられる。また、中小国や、キャッチアップが中心となる発展途上国とは異なり、司

⁽¹²²⁾ 遠藤悟「米国における革新的発想に対する新たな研究支援の枠組み—2014年度予算案における注目すべきプログラム等—」『科学技術動向』137号、2013.8、p.8。<<http://data.nistep.go.jp/dspace/bitstream/11035/2414/1/NISTEP-STT137-4.pdf>>

⁽¹²³⁾ 同上、p.7。

⁽¹²⁴⁾ 次に挙げられた12項目を筆者がまとめた。科学技術振興機構研究開発戦略センター 前掲注⁽¹²¹⁾、pp.27-28。

⁽¹²⁵⁾ 北場林（科学技術振興機構研究開発戦略センター海外動向ユニット）「米国DARPA(国防高等研究計画局)の概要」2013.6.26、pp.17, 21。<<http://www.jst.go.jp/crds/pdf/2013/FU/US20130626.pdf>>

⁽¹²⁶⁾ 例えば、『第6回産業競争力会議議事要旨』前掲注⁽⁷⁴⁾、p.8。(麻生太郎財務大臣(副総理)の発言)

⁽¹²⁷⁾ 「革新的研究開発推進プログラムの骨子(案)」前掲注⁽¹¹⁵⁾、p.2。

⁽¹²⁸⁾ 総合科学技術会議の議員に防衛大臣を加えるべきという意見がある。第183回国会衆議院科学技術・イノベーション推進特別委員会議録第6号 平成25年6月21日 pp.4, 16。(白石隆政策研究大学院大学学長(前・総合科学技術会議議員)の発言)

司令塔機能が何から何まですべてを統合的に扱うことは、事務量や実効性の観点から困難とする意見もある⁽¹²⁹⁾。我が国と米国では、政治行政やイノベーションシステム⁽¹³⁰⁾が大きく異なるため、安易な比較はできないが、米国のように、複数の行政機関が関係する横断的な課題や分野等に、司令塔機能の対象を絞ることも一策と考えられる。

基本法や研究開発力強化法は、内閣提出のいわゆる閣法ではなく、超党派の議員立法により制定されており、科学技術イノベーション政策における国会の役割は大きいといえる。司令塔機能のあり方について、今後さらに議論を深めることが望まれる。

(えのき たかひろ)

(129) 平澤 前掲注(36), p.311.

(130) イノベーションシステムとは、民間企業や、知識の重要な供給源であるその他の公的研究機関及び大学等だけでなく、これらの機関の相互間での知識や人材等の資源の流れ、及びこれらの活動や資源の流れに影響を与える外的要因（例として、政府による規制、金融政策、雇用政策、教育・人材育成政策、知的財産政策等）の総体のことをいう。イノベーションの創出は、研究開発等を実施する機関だけの働きではなく、このイノベーションシステムの働きによるとされている。なお、国ごとの社会経済体制が大きな影響を及ぼすことから、国全体としてのイノベーションシステムについて、特にナショナル・イノベーション・システムという。文部科学省編『平成14年版科学技術白書—知による新時代の社会経済の創造に向けて』財務省印刷局, 2002, pp.12-13.