

# 総合科学技術・イノベーション 会議の変質と用具化した政策

小林信一 こばやし しんいち

科学技術イノベーション政策アナリスト

第2次安倍内閣発足後、イノベーションが重視され、2014年度には総合科学技術会議(CSTP)は総合科学技術・イノベーション会議(CSTI)に改組された。CSTIでは、新たにイノベーションの創出が所掌に加わり、司令塔機能の強化のために新たな機能を追加した。CSTI自ら予算配分を担う「戦略的イノベーション創造プログラム」(SIP)も始まった。科学技術・イノベーション政策はその態勢をみる限り、従来に比べて重視され、強化されている。しかし、政府の政策全体を俯瞰的にみると、科学技術・イノベーション政策は相対的に弱体化している面もある。また、最近では政策の用具化、出口指向の傾向が強くなっている。

## 1. 何がどう変わったか

### 1.1. 科学技術イノベーション政策への拡張

まず、何がどう変わったかを概観しておこう。最大の変化は、CSTIの所掌が「科学技術イノベーション政策」へと拡張したことである。ただし、CSTIが所掌するイノベーション創出は、「研究開発の成果の実用化によるイノベーションの創出」の意味であり、イノベーション全般ではない(イノベーションの創出とは法律上、「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」である。研究開発能力強化法第2条第5項)。このような限定は、第3期科学技術基本計画(基本計画)(2006年)のイノベーションの概念(科学的発見や技術的発明を洞察力と融合し発展させ、新たな社会的価値や経済的価値を生み出す革新)や第4期基本計画(2011年)に

おける科学技術イノベーションの概念(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)を継承したものと言える。

また、第4期基本計画では「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が不可欠である」として、それを「科学技術イノベーション政策」と表現した。CSTIへの改組に伴って、従来の「科学技術の振興」に加える形で、「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」に関する企画・立案、総合調整事務、調査審議事務が内閣府・CSTIの所掌となった。従来の科学技術政策に付加される形で、限定された意味でのイノベーション政策が位置づけられたのである。

### 1.2. 司令塔機能の強化

イノベーション政策推進のための重要な手段となるのが、内閣府・CSTIによる科学技術イノベーション政策の司令塔機能の強化である。このために前述のように内閣府の所掌に、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に関する施策の推進が追加された。それに加えて、科学技術基本計画の策定・推進、関係行政機関の科学技術経費の見積りの方針の調整(見積調整)の2点も追加された。この2点は、一見したところ地味だが、実は重要な意味をもっている。そもそも、CSTPの時代にこの2点が所掌になっていなかったこと自体が意外かもしれない。実は、2001年の中央省庁再編時に、旧科学技術庁時代の所掌を継承する形

で文部科学省(文科省)に移管され、CSTPにはこれらの機能はなかったのである。

基本計画の策定が文科省のリードで進められたとしても、最終的にはCSTPで議論した上で閣議決定されたのだが、原案の策定段階からCSTPが議論をリードすることができなかつたため、政府のトップレベルの政策の反映という観点からは限界があったとも言える。文科省はもともと基礎研究寄りの科学技術振興を所管しているの、社会経済的観点に配慮しても、文科省の審議会での議論はボトムアップ的性格を有している。それをトップダウン型の策定方式に転換したのである。

見積調整とは元来、旧科学技術庁が関連省庁の科学技術予算の調査を行い、省庁横断的に科学技術予算の重複の排除などの調整を行っていたものである。実際のところ科学技術庁が強力な調整を行っていたとは思えないが、CSTPが設置されてからは、CSTPも科学技術施策の事前評価(予算編成過程における優先順位づけ。いわゆるSABC評価)や重点化を進めていたこともあり、文科省とCSTPとのあいだの役割分担は明確ではなく、文科省の見積調整機能はかなり弱体化した印象があった。それでも、予算配分に係る調整機能が法律上文科省に残されていたために、CSTPによる府省横断的課題への対応や科学技術予算の要求や配分への関与といった調整機能の法的根拠は明確ではなく、強いリーダーシップを発揮することができなかった。

ある意味では機能不全に陥っていた見積調整を実質化し、それをCSTIと内閣府による府省横断的な科学技術予算編成へのリーダーシップという強力な権限へと転換したのが、見積調整機能の移管なのである。第2次安倍内閣発足後の2013年に、府省幹部で構成する科学技術イノベーション予算戦略会議が内閣府に設置され、科学技術政策担当大臣の下で、CSTPとも連携し、次年度予算要求前の企画段階から各府省の施策や予算の調整や重点化を行う方式になった。2014年度からはその法的根拠が明確になったことで、科学技術予算編成プロセスも明確に整理され、CSTIが一貫

して政府全体の科学技術予算編成プロセスをリードする形になったのである。

中央省庁改革では本来、縦割行政を打破するために、内閣官房や内閣府が他の省庁より一段高い立場から、新しい政策課題への対応、府省横断的な政策課題の調整を担うことが期待されていた。まさに司令塔機能の強化である。その意味では、CSTPからCSTIへと改組されたことで、ようやく科学技術イノベーション政策の司令塔が誕生したとも言える。

### 1.3. 成長戦略に資する科学技術イノベーション政策へ

司令塔機能の強化は、官邸主導による政策推進という文脈の中で実現したものである。第2次安倍政権最初のCSTP会合で首相はCSTPに、①科学技術イノベーション総合戦略の策定、②日本経済再生本部と連携して、成長戦略に盛り込むべき政策を科学技術イノベーションの観点から検討、③司令塔機能の強化、を指示した。①は「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—」(2013年6月)として閣議決定された。科学技術イノベーション総合戦略は、2013年度以来、毎年度閣議決定され、科学技術イノベーション政策の全体像や長期ビジョンとともに短期の行動計画を示すことを意図しており、現時点では、科学技術イノベーション政策推進上の最大の拠り所となっている。

②の日本経済再生本部は、第2次安倍内閣発足と同時に設置されたもので、成長戦略の策定と点検を担う司令塔として位置づけられた閣僚会議である。日本経済再生本部は、政策立案と推進における官邸主導を具現化する装置であり、成長戦略の名の下に、首相が関係大臣に指示する形で各種施策を推進する。ただし、成長戦略の具体的な検討は、日本経済再生会議の下に設置された産業競争力会議(2013年1月設置。2016年9月から未来投資会議)で行われる。

実は、①の科学技術イノベーション総合戦略はCSTP(CSTI)が独自に策定しているわけではない。

2013年の最初の科学技術イノベーション総合戦略については、科学技術政策担当大臣が産業競争力会議で原案を報告した上で決定されている。CSTPで検討された科学技術イノベーション総合戦略も成長戦略との整合性を図りつつスタートしたのである。その後、産業競争力会議は科学技術イノベーション政策に関わる多数のテーマを取り上げたが、産業競争力会議がCSTIに宿題を出し、CSTIがそれに対する回答や必要な施策を検討する形で議論が進んだ。CSTIは、日本経済再生本部、さらには産業競争力会議の下で動く形になり、科学技術イノベーション政策は実質的に成長戦略の低位政策に位置づけられた。

このような動きをみると、③の司令塔機能(とくに予算編成における総合調整機能)の強化は、成長戦略の企画推進における官邸主導を科学技術イノベーション政策分野で貫徹するための必須条件であったことがわかる。CSTI自身がトップダウンで施策や予算を調整する権限をもたないと、官邸の意向はCSTIまでは届いても、府省の個別の施策まで及ばないことになるからである。司令塔機能の強化を通じて、科学技術イノベーション政策は成長戦略の用具となった。

#### 1.4. 内閣府・CSTI独自の科学技術予算配分の開始

第2次安倍内閣後の科学技術イノベーション政策で大きい転換の一つは、内閣府・CSTIによる独自の科学技術予算の配分が始まったことである。すでに、2009年度に最先端研究開発支援プログラム(FIRST)がCSTP主導で開始されていた。これは、2009年の麻生内閣時代、民主党を中心とする政権への交代の直前に、補正予算で2700億円の基金を日本学術振興会(JSPS)に造成し、CSTPがプロジェクトを選定して5年間にわたり研究費などを配分するという計画の事業だった。補正予算が成立した後、政権交代が確定した中、3カ月程度で募集から審査、配分先決定まで終わらせるという離れ業で実現した駆け込み施策であった。さすがに政権交代後には、補正予算の執行

の見直しが行われ、基金は1500億円に減額され、そのうち1000億円がFIRSTに配分され、残り500億円は若手・女性研究者などの支援に充てられた。

基金の造成という制度上の制約から、FIRSTの予算はJSPSが管理する形となったが、募集・審査・選定をCSTPがリードしたことは事実である。そして、第2次安倍内閣が発足すると、FIRSTが終了するタイミングに差しかかっていた。そこで、政権交代後、2013年6月に閣議決定された日本再興戦略、科学技術イノベーション総合戦略にもとづいて、まず2013年度補正予算により550億円の基金を科学技術振興機構(JST)に造成し、革新的研究開発推進プログラム(ImPACT)を創設した。ImPACTはハイリスク・ハイインパクトな(研究目標達成の確度は必ずしも高くはないが成功時に大きなインパクトが期待できる)挑戦的研究開発を推進することを目的とし、研究費の柔軟な利用が可能な基金方式に加えて、プログラム・マネージャー(PM)が企画・遂行・管理などの権限を有する方式を融合した形で運営された。FIRSTと同様に予算は文科省に計上されたが、CSTIがPMを選定し、プログラムの運営に責任をもつ形になった。

さらに2014年度予算においては、日本再興戦略、科学技術イノベーション総合戦略にもとづいて、内閣府に2014年度から2017年度まで毎年度500億円の科学技術イノベーション創造推進費を創設し、それにより戦略的イノベーション創造プログラム(SIP)を実施することになった。SIPは、内閣府・CSTIが自ら予算を確保し、運営する点が、FIRSTやImPACTとはまったく異なっている。とはいえ、500億円という予算が湧き出るほど国庫は潤沢ではないので、各省の科学技術振興費という予算枠の4%相当額を吸い上げる形で資金を確保した。司令塔機能の強化による予算配分の調整機能の賜物である。これにより府省横断的な課題、新しい研究課題などについて、基礎研究から出口までを見据えた形で、CSTI自らが運営に乗り出すことが可能になった。なお、

SIPでもPMが配置され、企画・遂行・管理などの権限を有している。SIPの創設は、CSTIが自ら研究プロジェクトの選定や資金配分、運営管理を司るファンディング機関になったことを意味している。いわば、CSTIがプレイング・マネージャーになったのである。

SIPの重要なポイントは、科学技術イノベーション創造推進費を関係省庁へ移し替えることが可能になっている点である。当面は、2015年に創設された日本医療研究開発機構(AMED)が対象となるものと思われ、SIPの予算の約3分の1相当をAMEDが総合調整することになっている。SIPは各省の科学技術振興費の一定割合を内閣府が吸い上げる形でスタートしたが、単に予算を吸い上げただけではなく、再配分の機能ももったことに注目したい。ひとたびこの仕組みができれば、今後も各省の科学技術予算の吸い上げと再配分は起りうる。もちろん府省横断的な課題への挑戦など、取り組むべき課題はあるので、このような権限は必要性が高いとも言える。とかく縦割り行政と言われる中で、予算執行が硬直化し、新しい分野への資金投入が後手に回ることを避ける点でも有効かもしれない。

問題はその運用である。政府全体の科学技術予算が伸び悩む中で、自らが担当する分野の研究開発費を拡大したい府省は、特定分野の研究開発課題を内閣府・CSTIへ持ち上げ、そこで総合調整をしてもらい、内閣府の下で大規模に予算を確保し、施策を推進できる可能性が出てくる。いずれ制度が安定すれば、その施策の運営は関連する府省に再び戻されると期待されるので、これら一連の動きは、自ら進めたい研究開発分野を拡張するために他府省の科学技術予算を再配分させる(横取りする)メカニズムとなりうる。府省間の予算の分捕り合戦を官邸主導で裁定してもらうようなものであり、運用によっては、単なる予算獲得戦術の問題に陥る可能性がある。官邸主導のトップダウンの政策推進においては、こうした内閣府・CSTIの総合調整機能を監視するメカニズムはほぼ内在化されていない。CSTIなどの関係者の良

識的判断に委ねられる部分が大である。

## 2. 科学技術イノベーション政策の相対的弱体化

### 2.1. 司令塔の乱立

第2次安倍内閣後、内閣府・CSTIの権限は強化され、科学技術イノベーション政策に強力な司令塔が実現したように見えるが、現実には単純ではない。政府全体を俯瞰すると、CSTIの科学技術イノベーション政策はむしろ弱体化しているとみられる面もある。

現在、CSTIとは別に、科学技術イノベーションに関連する本部組織が官邸や内閣府に複数置かれており、しかも、2001年の中央省庁再編後に徐々に増えてきている。官邸に本部が置かれているものとしては、IT総合戦略本部(2001年設置)、知的財産戦略本部(2003年設置。事務局は2016年度に内閣府に移管)、総合海洋政策本部(2007年設置。事務局は2018年度に内閣府に移管予定)、宇宙開発戦略本部(2008年設置。2012年に内閣府に宇宙戦略室、宇宙政策委員会設置。2016年に官邸の戦略本部事務局を内閣府宇宙戦略室と一元化し、内閣府宇宙開発戦略推進事務局設置)、健康・医療戦略推進本部(2015年設置)などがある。この中で、IT、宇宙、健康・医療の各分野については、CSTPが明確にはもてなかった予算要求の府省横断的な調整機能を有している(海洋分野も、施策の企画立案・総合調整の権限を有する)。

いわば、司令塔が乱立している状態にあるわけだが、科学技術イノベーション政策において、CSTIがそれらの司令塔の中で一段高い立場にあるかという、そうとは言えない。歴史的にみても、CSTPが総合調整機能を十分に発揮できない中で、法的根拠のある調整機能を有するIT、海洋、宇宙などの各司令塔が登場し、いわば科学技術政策の飛び地を築いたのである。CSTIへと改組され、司令塔機能が強化され総合調整機能を獲得した後も、飛び地は残り、CSTIの政策立案・推進においては、これらの司令塔などとの連携が条件とされている。

政府には科学技術イノベーション以外の分野にも多数の司令塔(いわば、島)が存在している。科学技術イノベーション政策と多数の飛び地や島との連携は、第3期基本計画以来、要請されてきた。第4期基本計画では、宇宙基本計画、海洋基本計画、エネルギー基本計画、原子力政策大綱などの整合性にも配慮することが求められ、科学技術基本計画が他の基本計画に対して必ずしも高い立場にあるわけではないことが暗に示された。その後の科学技術イノベーション総合戦略でも同様の留意事項が付記されている。つまり、CSTIの科学技術イノベーションに関する権限は、強化されているようでいて、実はIT、海洋、宇宙、健康・医療などの飛び地が次第に形成され、それぞれの司令塔で予算要求を含む総合調整が行われる結果、CSTIが独自に権限を発揮できる分野はむしろ絞り込まれ、相対的には弱体化が進んできたともみることができる。

## 2.2. 安全保障政策との連携の強化

議員立法である研究開発力強化法の2013年改正は、安全保障分野の研究開発への資源配分の方角性を明記した。政府は、徐々に実現に向けて政策を進めてきている。科学技術イノベーション総合戦略2015からは、科学技術イノベーション政策と災害対応を含む安全保障との関連も重視されるようになり、司令塔の一つである国家安全保障会議との連携も求められるようになった。具体的な記述は災害対応に限られていたとはいえ、科学技術イノベーション総合戦略2014までは安全保障分野は具体的には登場しなかったことを踏まえれば、大きい転換の始まりであった。

第5期基本計画はそれを発展させ、科学技術イノベーション政策が連携すべき相手に安全保障政策や国家安全保障会議を加えるとともに、推進すべき課題として「我が国の安全保障の確保に資する技術の研究開発」、「安全保障の視点から、関係府省連携の下、科学技術について、動向の把握に努めていくこと」が明記された。これと歩調を合わせて、科学技術イノベーション総合戦略

2016は、防衛省がサイバーセキュリティや宇宙開発利用に関連してSIPなどを通じて、科学技術イノベーション政策に関与することを記した。さらに「国家安全保障上の諸課題への対応」が独立した項目として置かれるようになり、国家安全保障会議との連携が求められている。具体的には、国が保有する安全保障技術を活用した民生分野の科学技術イノベーションの促進(いわゆるスピノフ)などが盛り込まれた。科学技術イノベーション総合戦略2017はさらに踏み込んで、「防衛分野での将来における研究開発に資することを期待し、先進的な民生技術についての基礎研究の推進(いわゆるデュアルユース)および「開発サイクルの早い民生技術の短期実用化への取組(いわゆるスピノフ)の推進を明記した。

防衛省も2016年に防衛技術戦略を策定し、中長期技術見積りを改定した。そこでは、科学技術イノベーション政策との連携に乗り出すことが明記されたが、科学技術イノベーション政策側の議論を超えるものではなく、そこで議論されたことを防衛技術側の計画に取り込んだ形となっている。これにより、防衛技術政策と科学技術イノベーション政策の平仄が合い、双方が防衛分野の研究開発に対して一定の責任をもつことになった。ここで連携とは、防衛技術と民生技術との連携(スピノフ、スピノフ、デュアルユース)のみならず、防衛技術の開発における他府省の機関や産学との連携も指している。すなわち、防衛分野の研究開発に防衛省以外のリソースを活用する道が拓かれたのである。CSTIは防衛分野と他府省、産学との結節点としての役割を担うことになると予想される。

2015年度には防衛省がデュアルユース技術開発を目的とする競争的資金制度である「安全保障技術研究推進制度」を開始した。学界を巻き込んで喧々諤々の議論が起きたが、安全保障分野は科学技術イノベーション政策の中に着実に足場を築きつつある。すでにSIPを通じてCSTIによる資金配分の総合調整の恩恵に、若干ではあるが、浴しているが、2018年度に開始される予定のSIPの後継事業や官民研究開発投資拡大プログラム

(PRISM。後述)を通じて、政府全体の科学技術予算の再配分によって防衛研究開発資金を拡大するという選択肢も実質的に手に入れたと言える。その具体的な姿を決めるのは官邸のリーダーシップとCSTIである。

防衛技術開発施策と民生技術開発の関連は、その内容や運用を含めて総合的に検討すべき問題であり、事柄の是非はそれほど単純な話ではない。ここではこれ以上踏み込まないが、科学技術イノベーション政策に新たな飛び地が出現した事実は記憶しておきたい。

### 3. 不透明な見通し

#### 3.1. 大学が直面する現実

以上のような科学技術イノベーション政策の変容は何を意味し、今後どのような影響があるのだろうか。正直なところ予測は難しい。表に代表的な科学技術関連の財政データの2011年度(第4期科学技術基本計画期間の初年度)以降の推移を示す。第2次安倍内閣発足は2012年末であり、2013年度分からは第2次以降の安倍内閣による予算編成の結果である。

現実問題として、政府の科学技術関係経費(政府全体で科学技術活動に当てられる経費の総額を示す代表的指標。補正予算は東日本大震災の影響でバラツキが大きいため、当初予算のみを示す)のピークは2012年度であり、第2次安倍内閣発足後は漸減している。2012年度の

政府全体の科学技術関係経費は3兆6927億円(『科学技術指標2017』による。以下同様)であったが、2016年度は3兆4769億円であり、4年間で2158億円、5.8%の減少である。国家予算はあらゆる政策分野の間の調整の結果であり、単純に判断することはできないが、科学技術イノベーション政策が格別に優先されているわけではない。

こうした状況の中、CSTIの予算調整権限が強化され、その上独自の予算ももつことになれば、内閣府以外の関係省庁の科学技術予算が次第に割を食うことになるはずであり、その潜在的可能性は将来にわたって持続すると推測される。もともと政府の科学技術関係経費のうち、文科省分が全体の約3分の2を占め、その半分、全体の約3分の1が大学などの分である。つまり、府省横断的な予算の再配分をする場合、文科省、とくに大学の科学技術予算が一番影響を受ける可能性が高い。逆に見れば、文科省がもっている科学技術予算枠は、他府省の恰好の餌食である。

現実には、2013年度、14年度には、政府全体の科学技術予算の2012年度からの減少額は約400億~800億円であるのに対して、文科省分の減少額は1500億円を超えている。文科省の科学技術予算の減少額が政府全体の減少額を上回っているということは、文科省が政府全体の減少分を負った上に、数百億円分の科学技術予算が他府省に回されたことを示している。もちろん、文科省のA事業の予算を廃止し、別の府省のB事業へ回

表一 代表的な科学技術関連の財政データ(2011~2017年度)

年度	科学技術関係経費 <sup>(注)</sup>				
	総額			文科省分	
	経費	対2012年度	経費	対2012年度	
	(億円)	2012=100	(億円)	(億円)	
2011	36,648	99.2	24,494		
2012	36,927	100.0	24,657	0	
2013	36,098	97.8	23,151	-1,506	
2014	36,513	98.9	23,118	-1,539	
2015	34,776	94.2	22,801	-1,856	
2016	34,769	94.2	22,463	-2,194	
2017	34,868	94.4	22,508	-2,149	

データ出典)『科学技術指標2017』

注)当初予算のみ。2017年度は暫定値。

したということではなく、あくまで計算上の話であり、実際には多くのことが複雑に絡み合うため、何が起きているのかは認知しにくい。しかし、文科省の科学技術予算が大幅に減少する中で、予算が増加している府省があることは確かである。もちろん、そのような資源の再配分に一定の必然性はあるだろうが、結果的に文科省、大学などが科学技術予算の大幅な減少に直面することも事実である。

2016年度の文科省の科学技術関係経費の対2012年度減少額は2194億円であり、政府全体の減少額(2158億円)を若干上回る。つまり計算上は、政府全体の科学技術予算の減少分のほぼ全体を文科省が負っている形が続いている。文科省分の中でも約半分を占める大学などの分の大部分は国立大学の運営費交付金のような基盤的経費である(残りの予算のかなりの部分も、理化学研究所その他の研究機関の運営費交付金が占める)。特定の事業を実施するための予算とは異なるので簡単に予算を増減できるようなものではないはずだが、例えば国立大学の運営費交付金は2012年から2016年の4年間で1024億円減少している。計算上では、文科省減額分の約半分を負っていることになる。

国立大学の場合、法人化後に運営費交付金が減少を続けてきた。このような事態に対して、退職者が出てその後任を採用しない「定員不補充」により、人件費を削減する大学が少なからずある。当初は小規模大学、地方の国立大学などに見られたが、最近は大規模大学でも定員不補充が選択肢として浮上しているらしい。教員の定員削減が続けば、現行の大学制度の下では、いずれ既存の学科や学部が存続するのに必要な教員を確保できなくなり、学科の廃止・統合などに至る。教育サービスの質的・量的低下である。このほかにも、「人件費20%削減」などの経営目標を掲げる大学の話も聞く。大学幹部の経営能力に問題がないとは言えないが、このような弥縫策に頼らざるをえないほど、大学財政は厳しい状況に追い込まれていることも現実の姿である。

なお、科学技術予算の削減は、文科省の科学技

術関係以外の予算にも影響を及ぼしていると推測される。必要最低限の科学技術予算を確保するために、あるいは予算の削減目標を達成するために、実施中の大学関係の各種補助事業の予算を、科学技術との関連の有無にかかわらず、当初予定より減額するといったことも起きていると推測される。その結果、大学は予定されていた補助事業の経費が事業期間中に突然減額されるという事態に直面することになる。予算が減っても、目標達成は至上命題である。担当者には同情を禁じ得ない。このような事態を招いている遠因の一つが、国立大学運営費交付金を含む科学技術関係予算の削減という現実である。ただし、風が吹けば桶屋が儲かる式の話なので、全体として何がどうなって、大学が困窮に直面しているのかを、明確に説明、理解することは容易ではない。

このように、内閣府・CSTIの司令塔機能の強化、予算要求の事前調整、科学技術予算の再配分の結果、大学関係の予算は、今後とも間接的にせよ潜在的な予算減の圧力に晒され続ける可能性が否定できない。

### 3.2. 出口指向強化の大学へのインパクト

CSTIは2018年度予算編成にあたって、「SIP型マネジメント」という概念を生み出し、各府省の研究開発支援施策への普及を目指している。

2018年度に開始される予定のPRISMは、民間投資誘発効果の高いターゲット領域を設定し、これに対して各省が施策候補を提案し、CSTIが対象施策を選定するという仕組みで進められる予定である。その際、CSTIおよび産業界が選定した各省の提案事業に対しては、各省の独自予算に加えて、推進費を追加配分するというインセンティブも予定されている。各省主導の施策をCSTIの目指す方向へ誘導することを意図したものである。

さらに、PRISMの下で実施される各省の施策の運営に際しては、SIP型マネジメントの導入を義務づけることが構想されている。これは現行のSIPの運営方式が優れているという判断にもとづ

き、それを PRISM でも採用するとともに、各省の実施する施策の運営にも義務づけることを通じて、SIP 型マネジメントを各省の施策に拡大することを狙ったものである。具体的には、各省の施策ごとにプログラムディレクター(PD)を任命し、PD に全体の研究計画の策定・変更、予算配分などの権限を集中させること、明確な研究開発目標、マイルストーンを設定し、進捗管理と機動的な計画変更を可能にするとともに毎年度の評価の結果を予算配分に反映させること、産学官連携体制を構築することなどである。さらに、実用化・事業化、市場の創出に向けた出口戦略を重視すること、基礎研究から実用化・事業化までを見据えて研究開発を推進すること、民間資金を導入することなど、出口指向の強いマネジメントが推奨されている。

CSTI が従来以上に積極的に各省の施策に介入、誘導する姿勢を示していることは、CSTI のリーダーシップが強化されることを意味する。ターゲット領域ごとに複数府省が関わるため、領域全体を総括する領域統括(PD)も置かれる予定である。領域統括の役割と権限も従来の SIP 以上に強化される(PRISM に関してはガバニングボードが設置され、各省提案、選定作業が進められていると思われるが、非公開のため、その全貌は例年年末に決まる政府予算案を待つことになる)。

科学技術イノベーション政策が用具化し、他の政策目標実現のための手段となることは必ずしも悪いことではない。科学技術イノベーションが内向きになって、科学技術イノベーションだけのために活動を展開するのは必ずしも適当とはいえない。健康・医療分野やものづくり分野のみならず、多くの分野は社会経済的側面を有するし、国民の税金によって支えられている科学技術イノベーション活動は、どのような形であれ、最終的に国民に還元されることが望まれる。

各大学も研究資金を確保するために、大型資金の獲得を目指さざるをえない状況にある。しかし、皮肉なことに、出口指向の高い研究開発プログラムの場合、従来のように論文の生産性を高めるとは限らない。一方、大学や研究者が論文の質や量

で評価されるという慣行は世界的に根づいたものであり、簡単には変わるとは思えない。つまり、出口指向が高まる資金配分の中では、(研究関係者の間で信じられてきた)資金投入の拡大がアウトプットを拡大するという「研究成果は投資に相関」の論理はいずれ壁にぶつかる。大学にとって、「研究成果は投資に相関」にもとづく思考枠組み、行動計画は、矛盾を孕むことになる。

大学としては、出口指向の研究開発に重点を置く研究機関に転換するか、出口指向の研究開発を基礎研究の論文増加へ転換する賢明な仕組み(現時点では、筆者にも具体的イメージはないが)を考案し、学内に構築するか、いずれかの対策が必要になると思われる(研究資金獲得や研究生産性のいずれもがジリ貧になることを覚悟して、嵐が去るのをジッと待つという選択肢もありうるが)。大学は難しい舵取りを強いられることになるだろう。

---

#### 参考文献

小林信一：科学技術イノベーション政策の誕生とその背景，科学技術社会論研究，13, 48-65(2017)

---

#### 小林信一 こばやし しんいち

1956 年生まれ。1986 年筑波大学社会学部研究科博士課程満期退学。同年東京工業大学工学部助手。文教大学国際学部講師、電気通信大学情報システム学研究科助教授、文科省科学技術政策研究所総括主任研究官(併任)、筑波大学大学研究センター助教授、同ビジネス科学研究科教授などを経て、国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員。2017 年 3 月定年退職。専門は科学技術政策、高等教育政策、科学技術論など。国会図書館時代に執筆した立法補佐レポートは、国会図書館デジタルコレクション(<http://dl.ndl.go.jp/>)から入手可(氏名で検索の後、国立国会図書館刊行物に絞り込み)。