

質の高い科学技術予算の実現

—アクションプランとプラットフォーム—

Achieving a science and technology budget of high quality: “Action Plans” and “Platforms”



Kimikazu IWASE **岩瀬公一** 内閣府 大臣官房審議官(科学技術政策・イノベーション担当)

科学技術予算の課題

筆者は2010年6月号の本誌論説において、我が国の科学技術を量から質に転換することが急務であると提起した。科学技術予算についても、必要な額の確保に努めると同時に、政策の目的、目標を明確に設定し、それを効果的、効率的に達成できるように、必要な施策を体系的に立案するプロセスの構築に取り組むことにより、質を高めていくことが不可欠である。

科学技術予算に限らず、国の予算は、政策上の何らかの目的を達成するために資金を投入するものであるから、関連する予算の項目が全体として目的達成に向けて合理的に設計されている必要がある。

多くの場合、1つの政策目的の達成に必要な施策は多数の組織（府省、府省の内部部局、法人等）により立案・実施されており、組織を超えた調整、全体最適化をいかに確保するかが問題になる。言い換えれば、個々の組織の要求が集まって結果的に全体ができるのではなく、始めに全体の設計があって、それに基づいて個々の施策ができるプロセスが必要ではないかということである。このようにして作られる予算を、筆者は、統合（integration）された予算と呼んでいる。

現在、イノベーションを通じた経済活性化や社会問題の解決が科学技術に強く期待されている。第4期科学技術基本計画に向けた総合科学技術会議の検討においても、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が議論されている。インパクトの大きいイノベーションが1つの研究分野や組織の取組みだけで達成されることは稀であり、イノベーション創出には関連する施策が統合された予算の実現が重要になる。

我が国の仕組みとその限界

科学技術予算に関する政府内の調整は、主として、内閣府とそこに置かれた総合科学技術会議の役割である。その基本的な仕組みとして、総合科学技術会議は、

7月頃、次年度の科学技術関係の概算要求において重視すべき事項を資源配分方針として決定し、各省に示す。各省は、同方針を踏まえて概算要求の具体的内容を決定し、8月末に財務省に提出する。9月、総合科学技術会議は、各省が概算要求した施策のうち要求額が一定額以上のもの（例えば、平成23年度概算要求において新規施策については、原則として1億円以上）について、ヒアリングやパブリック・コメント等を行い、それに基づいて優先度を判定し、10月にその結果を公表するとともに、それを考慮して予算の査定を行うよう、財務省を含む各省に要請する。12月末に予算査定が終わり、政府として予算案が決定され、1月に国会に政府予算案が提出される。

このように、従来の仕組みでは、概算要求前に政府として基本的な方針を決定するが、具体的な要求内容は調整せず、各省の概算要求を事後的に評価し、要求額を査定（減額）することになっていた。この仕組みでは、各省の要求内容を大きく変えたり、足りない施策を追加するなど、1つの政策目的に向けて政府全体として統合された予算を作ることには限界があった。

米国の仕組み

他の国ではどのように対応しているのか、米国の例を見てみよう。米国は大統領制を採っており、科学技術関係を含め予算の調整機能は大統領府にあり、管理予算局（OMB）が全体調整を行い、科学技術政策局（OSTP）が科学技術関連部分の調整に関与している。

8月頃、次々年度の科学技術関係予算の要求についての方針（ガイドライン）を大統領府が各省庁に示す。ここまでは我が国と同様であり、違うのは9月からである。各省庁は予算要求の案をOMBに提出し、科学技術に関する部分はOSTPに回付され、OSTPは各省庁に意見を述べ、修正を求める。修正された案がOMBに提出され、OSTPはさらに必要な修正を各省庁に求める。このようなサイクルが繰り返されて予算案が取

りまとめられ、翌年、大統領の予算教書として議会に提出される。

我が国と比べて、各省庁の予算要求で足りない施策を追加するなどの調整を行い、省庁を超えて統合した予算を作ることがやりやすい仕組みになっていると考えられる。

アクションプランの試み

現行の我が国の行政の仕組みの中で統合した予算の実現を目指した改革の試みとして、平成23年度予算の編成において新たに実施したのが科学技術重要施策アクションプラン（アクションプラン）である。アクションプランは、概算要求の前に重要な政策課題毎に目標を設定し、その達成に向けた2020年までのロードマップとその中での府省の分担を示し、次年度に実施すべき施策を取りまとめ、各省に概算要求することを要請するという仕組みである。初年度の今年は限定的な範囲で試行することとし、科学技術政策の最重要課題であるグリーンイノベーションとライフイノベーションを取り上げ、その中でも8つの政策課題に絞って具体的な施策のパッケージを取りまとめた。

アクションプランは、各省の責任で行う概算要求の内容に立ち入って事前調整しようとするものであり、各省から不要な干渉と受け取られ、協力が得られないのではないかと懸念が当初あった。政務レベルの意思決定と対話を通じた政治主導により進められたこともあり、結果として各省の積極的な協力を得て策定が行われ、アクションプランに沿った概算要求が行われた。初年度の試行として一定の成果を収め、この取組みを今後拡充することが適当であると判断された。

今年のアクションプランは限定的な体制により策定した。具体的には、総合科学技術会議の有識者議員を中心に少数の外部専門家が加わったタスクフォースで検討して目標設定、ロードマップの作成等を行い、各省からヒアリング等を行い施策を取りまとめた。

今年の試行の経験を踏まえ、平成24年度予算要求においては、アクションプランの対象範囲を拡大するとともに、策定プロセスを改善することとしている。

プラットフォームの構築

策定プロセスの改善には、対象とする政策課題の解決に様々な立場で関与するステークホルダー（当事者）、専門家の知見や問題意識を十分に汲み上げて、課題と解決策を深掘りする仕組みが必要である。

他方、上述したように科学技術政策を科学技術イノベーション政策に転換していく上では、イノベーショ

ンを通して重要な課題を解決するための分野・組織を超えた取組みを強化することが必要である。そのためには、政策課題について幅広い当事者が継続的に意見交換を行い、問題意識と戦略を共有し、その下で適切に連携しながら取り組んでいくための場（プラットフォーム）を構築していくことが重要である。第4期基本計画に向けた総合科学技術会議の検討においても、そのようなプラットフォームを科学技術イノベーション戦略協議会（仮称）として取り上げている。

このようなプラットフォームを構築し、そこでの検討成果を十分活用してアクションプランを策定・改定する仕組みを設計する必要がある。プラットフォームでは、イノベーションの出口に近いユーザーや産業界からニーズとその実現に必要な技術的・制度的取組みについて、研究開発や社会制度を担う組織からニーズ等に対応するために考えられる方策について、研究コミュニティから技術的なブレークスルーを可能にする科学技術のシーズについて十分なインプットを行い、議論を深めることが期待される。

このようなプロセスは、各当事者が主体的、自律的に参画しなければ、充実したものにはならないだろう。また、関連する既存の検討の場やそこでの蓄積を十分活用することも必要である。このようなプラットフォームをいかに構築し、それをアクションプランを含め国の政策に活かしていくか、これは第4期基本計画における重要かつ困難な課題の1つであろう。

科学技術全体を俯瞰した政策、予算を

本稿では課題解決型研究開発のアプローチに重点を置いて論じた。このアプローチでは、出口目標を設定し基礎にさかのぼるロードマップを作ることが基本であり、計画性や重点化を重視する。これと両輪を成すものとして、新しい発想で革新的なシーズを生み出すとともに、多様な角度から多様な課題に取り組む自由発想型のアプローチを同時に強化することが重要となる。また、人材育成や組織運営、インフラの整備・活用等、研究開発システムについても様々な課題がある。

我が国として、科学技術全体を俯瞰した、質の高い政策、予算を作るプロセスを構築していくこと。第4期基本計画の策定・実行に向けた大きな課題である。

© 2011 The Chemical Society of Japan

ここに載せた論説は、日本化学会の論説委員会の委員の執筆によるもので、文責は基本的には執筆者にあります。日本化学会では、この内容が当会にとって重要な意見として認め掲載するものです。ご意見、ご感想を下記へお寄せ下さい。
論説委員会 E-mail: ronsetu@chemistry.or.jp