HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	「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
Author(s)	村上, 裕一
Citation	年報 公共政策学, 9, 143-168
Issue Date	2015-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/59406
Type	departmental bulletin paper
File Information	ASSP9_009.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

「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－

村上　裕一*

1. はじめに
1.1 「司令塔機能強化」への着目

2014年6月に閣議決定された『科学技術イノベーション総合戦略2014～未来創造に向けたイノベーションの懸け橋～』で「総合科学技術・イノベーション会議の司令塔機能の発揮」と題された第4章の冒頭に、「我が国を『イノベーションに最も適した国』に創りあげていくために、科学技術の振興とイノベーション政策を一体的に推進していく必要がある。その具体的政策（…）を効果的・効率的に実施する上で、企業や大学、公的研究機関など多様な主体や関係府省の取組を全体的に俯瞰し、横串を刺すことが欠かせない。総合科学技術・イノベーション会議は司令塔として、権限、予算両面でこれまでにない強力な推進力を発揮できるよう、その機能の抜本的強化策の具体化を図っていく」とある。これに伴って、「総合科学技術・イノベーション会議（CSTI：Council for Science, Technology and Innovation）」は、我が国の科学技術政策の方針決定と資源配分の両面においていわば「司令塔」としての機能を強化した。

ところで、この「司令塔機能強化」は、近年行政学でも大きな研究テーマとなっている「政治主導」（「内閣主導」）と関連性が極めて強いと考えられる。というのも、「司令塔」を標榜する行政機関は現在、CSTIのみならず、経済財政諮問会議、国家安全保障会議（日本版NSC）、健康・医療戦略推進本部等いくつか存在し、それらのいくつかは旧総理府外局等にそもそもの淵源を持ちながら、2001年1月の中央省庁等改革以後の内閣機能の強化に直接・間接的に応える形で新たに整備されたり機能が強化されたりしてきた経緯がある。第2次安倍内閣において、科技政策等いくつかの政策領域の内閣府特命担当大臣を務めた山本一太大臣（当時）が2014年8月、与党自民党内で内閣官房・内閣府の業務の見直しが始まったことも踏まえつつ「司令塔間連携・調整会議」を主宰し、司令塔間の連携・調整とそれぞれのさらなる活性化を図ろうとしたことも記憶に新しい（『「司令塔連携・調整会議」提言－「司令塔」の更なる活性化に向けて』）。

＊　北海道大学公共政策大学院准教授　Email: yuichim@juris.hokudai.ac.jp

1.2　1950年代の統治構造改革への着目

日本の科技政策の「司令塔」の嚆矢としては、戦時体制下の科学審が挙げられる。1942年１月、内閣に技術院が設置された後、同年８月には科学審が発展的に解消されて科技審が置かれた。終戦後、GHQ の対日管理政策の中で既往の科学動員体制は消失したが、1946年11月には GHQ の仲介により世話人会が立ち上がり、それは1948年の日本学術会議と科技行政協議会（STAC：Scientific Technical Administration Committee）の設立へ、さらにそれは1956年の科技庁発足へと繋がった。科技庁（科技会議）は、結果として2001年1月の中央省庁等改革で文部科学省に合流し、またその一部機能が内閣府の総合科学技術会議（CSTP：Council for Science, Technology Policy）に引き継がれるまで存続した。

牧原（2003；22-4）も指摘するように、1950年代は現代にも通じる戦後の統治機構再編を振り返る上で極めて重要な時期であるが、上記のように、戦時体制下での集権化と終戦後の非軍事化を経験した我が国の科技政策推進体制の整備もその例外ではなかったと思われる。確かに、「占領終結によって占領軍の意向を気にすることなく日本国憲法が初めて運用されるようになった」1950年代は、「強大な法的権限を獲得した国会と、戦時期・占領期の物資の総動員体制・統制経済の立案と執行によって膨大な機構と高度な政策知識を蓄えた官僚制とが正面から衝突する中で、省庁再編が構想された時代」だった。ただ、牧原（2003）が官僚「個人」の裁量行使と政府・与党の「組織」を通じた「政治主導」の条件を鮮やかに描き出したのに対して、本稿が着目する科技政策には、民間人を入れた会議体や「司令塔」という場がかなり持続的・戦略的に利用されてきたという特徴がある。

1.3　本稿の課題と構成

本稿では、科技庁が1966年に編んだ『科学技術庁十年史』やその中の関係者の回想録等を参照しながら、まず、CSTI と同じく我が国の科技政策の司令塔機能を果たすことが期待された STAC の設立（1948年12月）に至る経緯と運用状況を振り返る（**2.**）。その上で、その後の科技庁設立（1956年２月）に至る経緯と、科技会議の事務局機能を含むその組織運用と機能強化の状況を、当時かなりのウェイトを占めた原子力政策との関係にも触れつつ振り返る（**3.**）。その上で、ある種の「既視感」を禁じ得ない2001年以降の CSTP の運用状況とその司令塔機能強化、すなわち CSTI 発足（2014年５月）に至るプロセスを振り返ることで、1950年代との異同を抽出する。その作業を通して、今後の司令塔機能や「政治主導」、内閣機能の強化に関する研究上の論点整理を行う（**4.**）。

2. 戦前と終戦直後の科技政策推進体制

2.1 戦前

(1) 明治期以降

太政官制度の下で1870年に民部省から独立してできた工部省は、官営事業としての鉄道・造船・鉱山・製鉄・電信・灯台といったインフラの整備に向けた外国技術導入の中枢機関を担った。工部省は内閣制度成立（1885年12月）とともに廃止となって、逓信省と農商務省に分割・統合された。この時期の先進技術導入と利用に併行して官公立の研究機関が設立され、いずれも戦前戦後の組織改編を経て現在に至っている(『十年史』44頁)。

(2) 国際学術行政について

1879年に学術中枢機関として設立された東京学士会院が1906年に改組されてできた帝国学士院の会員（60人）は、碩学中から学士院が推選し勅旨により任命された。同院は万国学士院聯合会に加盟し日本の学界の国際的な窓口となったが、大正期にはそれ自身碩学の優遇・栄誉機関としての色彩を強め、学術振興事業の積極的な実施機関ではなくなった。1918年、連合国側が新しく万国学術研究会議（International Research Council）をブリュッセルで創設すると、帝国学士院がそれに対応する国内機関の設立を政府に建議し、1920年に学術研究会議が創設された。同会議は、我が国の学術の代表機関として万国学術研究会議等への代表派遣、国際的協力研究事業への参加とその推進、各専門分野別に論文を集録した欧文輯報の刊行等、帝国学士院に代わって学術の国際的活動に携わった。文部大臣の管理下で、その会員は学識経験者100名を数え、各大臣の諮詢に応じて意見を述べたり建議を行ったりもした（文部科学省『学制百年史』)。

(3) 戦時体制

1937年以後の戦時体制下で、科技行政は軍事科学振興と表裏一体でますます強化された。同年10月、内閣に企画院が設置され、国家総動員法の立案・物資動員計画の策定等、戦時政策の総合企画に当たり、翌年４月に同法が制定された。これと同じタイミングで設立されたのが日本初の科技動員の「司令塔」とも言うべき科学審（会長：近衛文麿総理）であり、直ちに諮問第１号「不足原料資源の科学的補填に関する方策」が審議された。翌年５月には、「科学動員ニ関スル事項及科学研究ニ関スル事項」を所掌するため企画院に新たに科学部が設置された。第２次近衛内閣は1940年８月、「基本国策要綱」の１つとして科学の画期的振興と生産の合理化を、1941年５月には閣議で「科技新体制確立要綱」を、それぞれ決定した。そこには、科技行政機関の創設・科技研究機関の総合整備・科技審の設置を可及的に速やかに実現すべき旨が明記されている。それを受けて1942年１月、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として内閣に技術院が設置された[1)]。同年 8 月末には、科技研究機関の総合体制整備のために調査研究協議会と調査研究連盟が設立され、さらに科学審を発展的に解消して「重要国策ノ科学技術的検討其ノ他科学技術ニ関スル重要事項ノ調査審議ヲ行フ」（設置法第1条）ために科技審が内閣に置かれた（『十年史』45頁）。

2.2　終戦直後

(1) GHQ による対日管理政策

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も解体された。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。技術院は終戦直後の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3分された（『十年史』45～6頁）。

(2) 日本学術会議と STAC の設立

学術研究会議は1946年 3 月、文部大臣に対して学術体制刷新に関する建議を行った。その骨子は、学術研究会議を廃止し、その機能を日本学士院と日本学術振興会議に分割移行すべきというものである。この案は文部省内外の批判を受けて結果として立ち消えとなったが、同年11月、GHQ 経済科学教育局が仲介をした学術研究体制世話人会の立ち上げに繋がった。同会は GHQ の要望に応える形で東大の嵯峨根遼吉（実験物理学）、茅誠司（金属物理学）、田宮博（微生物学）らが組織した科学渉外連絡会を中心とするものであり、学術体制刷新の推進と総理の諮問機関設立を目的とした。同会による議論を経て1947年 8 月に正式に発足した学術体制刷新委が総理に対してした答申に基づき設立されたのが、日本学術会議（1948年 7 月）と科技行政協議会（STAC）（同年12月）であった（『十年史』47～8頁）。

STAC に関しては、設立根拠の答申に基づき、総理府官房審議室が学術体制刷新委・関係各省と緊密な連絡をとり、GHQ 関係部局の助言を受けてその設置法案作成に当たった。総務課と調査課からなる STAC 事務局は総理府に設けられ、業務量の増大に伴って1950年 3 月には専門事項を調査する150名もの非常勤専門委員を擁し、また専門別の部会活動制度を採用して幅広い問題に対処するための体制強化が図られた（『十年史』54～5頁）。

---

1)　技術院には、元科学部のほか、商工省から規格・特許の部局、逓信省から航空機関係の企画、研究所などが移管された。科学技術振興を旗印にした初めての官庁と評される（武安 2009；88-9）。

(3) 我が国科学技術の復興

同時期に、科技行政機関再編の一環として工業技術庁設立の動きがあった。1947年2月、商工省総務局に技術振興の推進と国内資源の開発利用並びに産業の強化を目標とし工業政策の審議・立案を任務とする技術室が設けられ、GHQの意向も受けつつ、1948年8月に従来商工省各原局に属していた試験研究機関に特許標準局標準部と逓信省電気試験所の重電気部門を合わせ、商工省の外局として工業技術庁が発足した。同庁は工業に直接関係ある国立の試験研究機関の大部分を傘下に収め、また工業技術行政の円滑化のために工業技術運営審を持ち、さらに同庁長官の諮問機関として工業技術協議会を有していた。その意味で、産業分野における総合研究機構の確立という深い意義を持った（『十年史』49～50頁）。ただ同庁は、1954年に外局から付属機関（院）に格下げとなった（武安2009；90-1）。

その後徐々に自由な科技研究（軍事は除く）の可能性が開け、1948年には諸外国との学術上の文書交換が自由になり、また極少数ながら科技関係者の海外渡航が復活し海外留学の道も開かれていった。1949年のドッジラインによる財政金融引締め政策は戦後復活の途上にあった科技振興にも大きな打撃を与えたが、朝鮮戦争特需により日本経済界は立ち直りを見せた。もっともこの頃は施設の老朽化や資本構成の後進性を取り戻すことに重点が置かれ、必ずしも科学者や技術者の大きな需要には繋がらなかったことから、アメリカ等海外に渡る者も多かった。講和条約により航空や原子力分野等、一切の研究制限が撤廃されたことを受け、通産・運輸・文部・防衛の各省庁が航空研究計画を立てたほか、原子力については学術会議が政府に対し原子力委の設置について建議するなどして研究活動が活発化してきた（『十年史』）46～7頁）。

2.3 STACについて

STACについては、設立根拠の学術体制刷新委答申で、「従来わが国においては、科学研究の成果を、迅速かつ総合的に行政諸施策に活用せず、加うるに各省科技行政の連絡調整十分ならず、科学と国策とは相遊離し、行政全般に科学性を欠く憾みがあった。他方、基本的諸科学の振興についても、政府は十分の熱意と理解を有せず、貧弱な施設と零細な資金、資材のもとに有能なる研究者をして十分その驥足を伸ばすことを不可能ならしめた。以上の弊を是正するため、政府においては、次のごとき措置を速やかに講ぜられるよう要望する」とされ、科技振興の「行政」面にかなり踏み込んだ言及が見られる。ここで構想されたのは、第1に、内閣に新たに同協議会を設け、学術会議の代表者、民間産業界の有識者及び各省関係官をもってこれを組織し、学術会議の意思を政府に連絡反映させ、各省間の科技行政の連絡・調整を図る機関とし、同協議会には事務局を置き、その活動を遺憾なきようにすること、第2に、我が国における基本的諸科学の振興に対し責任を負うべき行政機構を整備・強化することであった（『十年史』49頁）。STACの会長に総理、副会長に国務大臣を充て、学術会議の

推薦による学識経験者と各省庁事務次官からなる26名で組織され、事務局を持って、各省庁の科技行政の総合調整を図ることを任務とした。部会の審議結果も全て総理に報告され、その多くは内閣官房長官名で関係行政機関の長に通達された（『十年史』55～6頁）。

通産・運輸・文部・防衛各省庁がそれぞれ独自の研究体制整備を進めた航空技術開発に関しては、相互の調整が問題となった。そこでSTACは1953年に航空部会を設け、①航空研究施設で多額の経費を要するものは1か所に設置する、②海外に航空研究調査団を派遣する、③航空技術に関する重要事項を審議する委員会を設けるとの対応をした（『十年史』55頁）。

第2代科技庁事務次官を務めた鈴江康平によれば、学術会議の勧告がSTACのプロセスを経て具体化されたものとして、東大応用微生物研究所と同原子核研究所の新設・民間研究機関助成法・公務員発明報償制度・研究用電気ガス税免税・新技術工業化への融資制度・南極観測等の実現がある。STACはGHQの要望を受け、科学技術者の海外渡航や研究用機械輸入・技術導入等の再開のため旅券発給や外貨割当も行い、GHQ科学部がこれをバックアップした（鈴江1966；25）。科技庁発足（1956年2月）で学術会議に対するSTACの役割は科技庁科技審が担うこととなり、その役割は後に科技会議が引き継いだ。

3. 科学技術庁の設立と運用

3.1 科技振興の潮流

(1) 政治の動きと「前田試案」

朝鮮戦争特需や世界的な技術革新の進展に対処するため、1950年3月、衆議院に「科技振興に関する決議案」が上程された。また1951年には、もともと技術者であった前田正男（1913～2008年）が中心となって与党自由党（当時）内に「科技振興特別委」が設けられた[2)]。これは、STACが科学研究の成果を総合的に行政施策に反映させることを目指していながら、その運営の実情からして単なる審議機関の域を出なかったこと、そして学術会議が政府に批判的な姿勢であったことから、戦後の科技行政の新体制樹立に必要性を感じたための対応であった（『十年史』51頁）。

前田は1952年、自由党特別委で自らが中心となって「科技庁設置要領案」を作って具体的活動に着手し、それはやがて自由党案として承認された。そうした企画が内閣で検討される段になると、前田は学術会議会長をも訪ねて検討を求め、科技分野の研究費増強・振興体制整備・経済発展と研究成果との結合を訴えた。そうして、科技庁

2)　前田はこの頃ワシントンDCに1か月半滞在し、アメリカ大統領補佐官スティールマンと科技行政庁について意見交換をしており、この時に「前田試案」の構想が固まったとし、またこの実現には財界（経団連・経済同友会）の協力が大きく効いたとしている（前田1966；32-3）。前田は三木改造内閣で第30代科技庁長官を務めた。

を総理府外局として新設し、同庁に科技に関する研究の総合的企画・立案・調査の権限を与え、そこに科学情報所と中央科技特別研究所を附置すべきと主張した。自由党は、政調会と総務会の了承を得た上で12月に政府にこの申入れを行った。しかし政府では当時行政整理の最中であったこともあって構想は実現するに至らず、また学術会議でも具体的な結論を得ないままとなってしまった。1946年１月に設立された科学者の任意団体「民主主義科学者協会」の反対運動もあった（『十年史』51頁）。

(2) 産業界・学界の問題意識

1950年に戦後追放が解除された後、率先して石油化学事業に取り組み、1956年に三菱油化株式会社を設立して社長に就任し、経団連理事や科技庁顧問等を務めた池田亀三郎（1884～1977年）は、STAC が審議機関に過ぎず科技政策に全般的な企画調整と実施が必要との問題意識から、1951年９月に政界・学界・財界の代表からなる「産業科技振興協議会」を組織した。池田（1966；5）によれば、同協議会を中立的なものとするため、自由党で STAC 担当大臣経験者の林譲治衆議院議長を会長に、社会党の三木治朗参院副議長、亀山直人学術会議会長、財界から原安三郎（日本化学工業協会会長）を副会長に、政界の15名（自民党８名、民主党２名、社会党３名、緑風会・第１クラブ各１名）を理事に、それぞれ据えた。同協議会事務室は日本産業協会に置き、行管庁政務次官等とも連絡を取り合った。池田は特許庁や工業技術院も含め科技行政の一元化を図ろうとしたが、上野幸七特許庁長官の反発もあって叶わず、また金属材料技術研究所にプラスティック技術研究をも包含させる試みも成功しなかった。

「産業科技振興協議会」は、こうして科技振興策の要望を行うとともに、国会の議員連盟とも連携しながら科技庁設立の機運を高めていった。ただし、議員連盟よりも「産業科技振興協議会」の方がこれに積極的で、両者合同の委員会を作るには至らなかった。池田は後に経団連の産業技術委員長として政府に提言を行ったり政府との懇談会を開催したりし、1955年10月に建議した「科技庁設置の要領」は行政審答申や政府案骨子に取り入れられた（池田1966；6）。

1954年10月には経済同友会が「科技促進対策」を決定し、研究費の増額・科技に関する総合行政機関の設置・科技教育の刷新・科技開発公社や研究組合の結成を提案したほか、経団連も同時期に「科技総合行政機関設置の要望」、「科技行政機関設置の要領について」といった建議を政府に対してしている。こうした産業界からの強い働き掛けは、これまでにないものであった（『十年史』52頁）とのことである。

他方、学術会議は、同時期の総会において、こうした科技行政機構の強化の動きはかつての内閣における企画院や技術院の再現であって、学問・研究の自由を奪う恐れがあり科技を政治・軍事の目的に奉仕させる恐れがあるとして反対の意向を表明した（『十年史』52頁）。STAC では科技庁設置について学術会議の意見を聞くべきとの決議が出され、大学の研究に関わるものを科技庁の所掌事務から除くことが了承された

（鈴江1966；25）。

(3) 政界・政府の動き

1953年８月、国会では旧科学議員クラブ所属議員に自然科学・工学・医学などの分野出身の議員も加わった議員団が中心となって200名を超える「科技振興議員連盟」が結成され、自由・社会両党を含めて超党派的に、行政機構の強化、研究予算の大幅な増額、教育の振興、科学技術者の優遇、研究成果の実用化のための国庫補助、金融措置などを記した「科技振興決議」が出された（武安2009；98）。この実現には、技官の全国組織である官庁技術者懇談会や民間技術者の日本科学技術者連盟などが協力した[3]（『十年史』51～2頁）。

1954年２月、社会党で元逓信院総裁の松前重義ら8名が科技庁設置法案を共同提案したが[4]、造船疑獄事件で審議未了に終わった。しかし1955年には衆院商工委の科技振興に関する小委が同庁設置を決議し、行政審もそれを後押しする答申を出したことが政府に検討を促した（武安2009；102-16）。同年12月、経企庁政務次官として科技振興対策特別委に出席し政府代表として答弁した斎藤憲三（1966；25）は、「次の通常国会には、科技に関する総合統一の行政官庁を設けようとする構想が政府にあり、ぜひその実現を期しておる」と述べた。斎藤は科技庁発足とともに初代政務次官へと横滑りで就任している。1956年３月に設置法は国会を通過し、科技庁は５月に発足する運びとなった（『十年史』52頁）。

なおこの頃、産業界からの科技振興に対する声が高まりを見せたことの背景として、産業界が朝鮮戦争特需でかなり復活を遂げてはきていたものの、世界的な技術革新の影響を受け石油化学・合成樹脂・合成繊維、電子工業など新技術を駆使した新しい産業分野の出現に対処しなければならなくなっていたことがある。こうした状況は、衆院での科技振興対策特別委新設と科技振興予算計上へと繋がっていた。それに対して政府は、その政策の一環として科技研究開発に対する援助・誘導・規制などを採り上げ、科技振興を我が国の産業界動向にマッチさせたりその方向に体制を整備したりするようになっていった。それまでは個々の研究者や大学、民間企業がそれぞれの研究目的と責任において独自に研究開発を行ってきたが、補助金政策その他の制度や国の計画に基づく研究開発の推進によって、科技の促進と方向付けを図ることが指向されるようになったのがこの頃からであった（『十年史』50頁）。

---

3) 武安（2009；96-7）は、省庁の技術軽視に対する技官の不満とそれを背景とした連携が、我が国の科技振興活動と科技庁設置に有形無形の力として大きく作用したと指摘している。

4) 東海大学の創立者でもある松前重義（1901～1990年）については、武安（2009；100-1）を参照。

3.2　原子力政策との関係

(1) 科学者からの問題提起

終戦後、仁科芳雄（量子力学）らはGHQに対して精力的に働き掛けたが、占領政策で日本は原子力研究を禁止された。講和条約締結が見通された1951年、学術会議総会において伏見康治（理論物理学）が講和条約に原子力禁止条項が含まれないようにするべきとの発言をした後、翌年、茅誠司（金属物理学）が同会議運営審で同会議内に原子力問題の取扱いを検討する委員会の立ち上げを求め、さらに政府に原子力委の設置を求める専門委の立ち上げを提案した。同専門委では、原子核研究は大いに実施すべきとしながら、原子力研究が兵器製造に繋がる危険性があるとの意見が大勢を占めていた（『十年史』56頁）。

(2) 原子力予算の成立と展開

そうして学界で議論が行われていた1954年3月、通産省が出した原子力予算案は自由・改進・日本自由各党の共同修正案の形で出された。同案は、野党改進党の稲葉修・斎藤憲三・中曾根康弘らの協議に始まり1954年2月以降急速に具体化されたもので、稲葉は提案の趣旨弁明において「原子炉の築造については学界にも論議の存するところであるが、われわれはあえて大胆にこの費目を挙げて学界・工業界を刺激するとともに、おもむろにその使途を見守りながら原子科学によるわが国の画期的な産業革命の将来に多大の期待を置くものである」と述べた。同案は異論なく衆院本会議を通過した。これに対して学界からは「原子力研究には計画性が必要。現在の日本で、原子炉を作るべきだと考える学者は1人もいない。その段階に至っていないところに問題がある。この予算は札びらで学者の頬を叩くものだ」との声も聞かれた。「第5福竜丸事件」はこれと同時期のことであり、社会の関心も極めて高かった（『十年史』56～7頁）。

原子力予算が衆院を通過すると、学術会議は緑風会（無所属の参院議員のうち保守系を中心とした院内会派）に対して原子力予算の研究費等への組み換えと原子力の平和利用を申し入れたが、原子力予算が自然成立すると、原子力に関する公開性・民主性・自主性を3原則とする平和声明を行った。これに原子力の研究・開発・利用機関の要員に対する基本的人権の尊重、放射線による障害対策・措置・核物質の管理等を含めた7原則について、学術会議総会は1954年10月に総理に申し入れを行った。政府は原子力についての基本方針を樹立するため、1954年5月、内閣に関係閣僚と学識経験者からなる原子力利用準備調査会（事務局：経企庁、会長：緒方竹虎副総理）を設け、学術会議の原子力利用3原則の趣旨を尊重することを決めた（『十年史』57～8頁）。

原子力予算が成立すると、通産省工業技術院は1954年6月に原子力予算打合会を設け、1956年に原子力委が発足するまでの間、原子力行政は同会と原子力利用準備調査会とで進められた。原子力利用準備調査会はその下部に学識経験者や政府職員からな

る専門員15名の総合部会を置き、ウラン資源の法的措置・小型実験用原子炉築造等の具体的な課題について調査研究を行った。将来の原子力行政機構については、新設の通産省工業技術院原子力課と経企庁原子力室で研究が行われた。多岐に渡る原子力行政の機関一元化を訴えた学界に対して、政府は産業・外交・衛生など各省に渡る行政の調整を行うだけで十分だとの主張で、さらに衆院商工委科技小委が原子力行政を含めた科技庁設置の要望を決議したこともあって、容易に結論には至らなかった（『十年史』58〜9頁）。

国会では原子力平和利用国際会議（1955年夏）に出席した中曾根等 4 議員を中心とした有志議員によって原子力合同委が組織され、原子力基本法案の策定に当たった。こうした流れの中、政府は原子力委設置法案と原子力局設置に係る法案を提出するとともに、議員から原子力合同委の基本法案が提出され、1955年12月までにスピード可決に至った（『十年史』59〜60頁）。また、この時に科技庁設立を強力に後押したのは原子力予算であったと言える。総理府原子力局総務課長から科技庁原子力局政策課長に就いた島村武久（1966；5）によれば、「科技庁（…）発足の時期を決定的なものにしたのは正力さんの入閣によってもたらされた原子力行政機構の急速な設置気運であった（…）。科技庁設置要綱が正式に閣議決定となったのは（昭和）31年 2 月 3 日であるが、方針としては原子力委及び原子力局の設置を議した30年12月 1 日に決められていた」。

(3) 科技と原子力の行政機構について

他方、科技行政機構に関しては1955年 9 月に政府が行政審に対して諮問しており、10回にも及ぶ審議を経て出てきた答申は「科技庁を総理府の外局として設置し、その内部部局として原子力局を置き、原子力行政に当たらせる。また原子力審を総理府に置き、原子力の基本政策を審議させる」というものであった。これに関して、行政委としての原子力委を決めていた国会原子力合同委と、原子力行政は一般科技行政と切り離して別個に行うべきとしていた学界とで、意見は異なっていた。結局、原子力委は行政委ではなく審議会と同様の位置付けとなるが、実質的には原子力政策の最高意思決定機関として行政委に近い運用が行われることとなり、また事務局は科技庁設立と同時に吸収させることを前提として、とりあえず総理府原子力局を設けることとなった（『十年史』60頁）。

総理府資源調査会事務局長から科技庁資源局長に就いた藤村重任（1966；30）によれば、「自由党でも科技庁設置法案を作っていたが、科技行政協議会事務局の拡大化方式から漸次行政審議会答申尊重の方向に改められていった」。科技庁設立構想は学術会議と STAC 事務局を中心とする案と原子力関係機構の整備案とが柱となっており、当初、資源調査会とその事務局は主流の外に置かれたという。

原子力委における決定について、「総理は尊重しなければならない」との強い言葉

が書き込まれた。中曾根康弘（1966；28）は、原子力行政機構を科技庁と切り離して考えるべきではないと考え、原子力委を総理府に置き、その事務を担当する原子力局は科技庁に置く構想を示した。これは、科技振興は強力な機関で推進すべきという独任制官庁の思想に根差していた。

3.3　科技庁について

(1) 運用

1956年2月に発足した科技庁は、総理府内部部局であった原子力局、同付属機関であったSTAC事務局・資源調査会事務局・航空技術審・航空技術研のほか、設立準備中であった金属材料技術研を吸収した。同庁を分掌する内部部局として長官官房・企画調整局・原子力局・資源局・調査普及局を置き、航空技術研・金属材料研を付属機関、科技審・航空技術審・資源調査会・発明奨励審を諮問機関とした。設置法には、主な所掌事務として、(1)科技（原子力の研究・開発・利用）に関する基本的な政策を企画し、立案し、及び推進すること、(2)関係行政機関の科技に関する事務の総合調整を行うこと、(3)関係行政機関の試験研究機関の科技に関する経費及び関係行政機関の科技に関する試験研究補助金、交付金、委託費その他これらに類する経費の見積の方針の調整を行うこと、(4)原子力利用に関する試験研究の助成を行うこと、(5)科技に関し多数部門の協力を要する総合的試験研究及び各種研究に共通する基礎的試験研究について助成を行うこと、(6)資源の総合的利用のための方策一般に関する事務を行うこと、(7)所掌事務に関する統計及び調査資料を作成し、頒布し、又は刊行すること、(8)発明及び実用新案の奨励を行い、並びにこれらの実施化を推進することが記載された[5]（『十年史』61～2頁）。

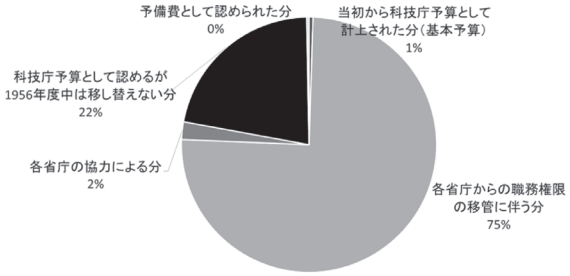

図　科技庁発足時における予算の割合

出典：『十年史』65頁を参考に筆者作成。

第3次鳩山内閣で初代科技庁長官に就任した正力松太郎（1885～1969年）（1966；22）は当初、鳩山総理から防衛大臣就任を打診されていたが、それを即座に断り「原子力大臣」ならば引き受けるとして入閣した。これは彼の信念に「原子力を強力に押しすすめることが、他の一切の科技のみならず、経済、文教政策の全般を刺戟し、発

5)　発足時の内局新規定員は6名で、STAC事務局15名、原子力局68名、資源調査会事務局39名に各省から定員の供出76名を加えて総勢204名を数えた。その内訳は、通産省48名、農林省13名、運輸省5名、郵政省5名、厚生省3名、行政管理庁2名であった（その見返りに定員4～5人に1人の管理職を割り振る約束をしたという）。またその定員外で、電電公社と国鉄から各4名の技術者が応援で加わった（武安2009；139-40）。

展させる」というものがあったからだった。

逓信省工務局に入省し初代科技庁事務次官を務めた篠原登（1966；18）によれば、斎藤政務次官の発意で庁発足翌日から全体会議が開かれ、ここを出発点とした施策も少なくなかった。ただ、原子力局政策課長を務めた島村（1966；21）は当時多忙を極め、庶務課長会議に呼び出される時間も惜しくて欠席しがちだったことに関連して、「原子力局とそれ以外の科技庁との間に溝があり、原子力局が独走し非協力であるように思われることが多かった。決してそんな気持ではなかったが、原子力の方が現業もあり転手子舞をしていたのでやむを得なかった」と回想している。資源局長の藤村重任（1966；31）は、「形成的に当時の科技庁をみれば科技行政協議会（連合軍司令部経済科学局ケリー博士に関連）事務局と資源調査会（連合軍司令部天然資源局アッカーマン博士に関連）事務局と原子力局の 3 つの独立機関が集まり、それに通産省の工業技術院と特許庁の一部が加はった混成部隊的機構であった。したがって資源関係では STAC 的色彩の濃い新科技庁よりも、その歴史と内容から経企庁により深い親近感があり、原子力関係では原子力委の事務的色彩を強く保持して独歩するという傾向があった。このような行政組織の初歩的な未熟さが当時顕著にみられた」としている。

1956年 9 月、科技庁企画調整局において『科技振興 5 か年計画作成要領』が作られ、翌月には学術会議が長期研究計画委を設けその基礎的作業のとりまとめを発表した。そうして1957年 2 月には、安芸皎一科技庁審議官を委員長とする科技振興長期計画委（「安芸委」）が発足した。科技振興長期計画が1959年 2 月に「経済の発展と科技」として公表されたように、「安芸委」では経済計画と科技振興長期計画との関連が重視されたものの、科技関係では計量的な把握が困難で、結局観念的な結びつけにとどまるものであった（『十年史』96〜103頁）。日英・日米の原子力一般協定案調印、原子力発電施設購入交渉の進展もこの頃のことであり、そうした中で、科技関係試験研究費の見積方針調整等の調整事務や資源利用に関する総合調査等の業務が科技庁においてルーティーン化していった。1958年には『科技白書（初版）』も発行され、また同年度の予算編成方針や岸信介総理による施政方針演説で科技振興が最重要施策の1つに掲げられたほか、一万田尚登大蔵大臣（第1次岸改造内閣）による財政演説でも科技振興に重点的に配慮することが述べられた（『十年史』70〜1頁）。

前田（1966；33-4）は、「科技庁は、科技に関する基本的な政策を企画、立案し、これを推進する権能をもち、また各省の科技行政の綜合調整を自らの権限で行なうことができることになりましたが、原子力関係予算の一括計上が比較的やさしかったのに比べ、科技振興に係わる予算の調整については極めて困難」であったと言い、またその権限について「大学における研究は調整の対象から除く」ことになったことを最も残念に思っていた。1957年度以降の科技予算編成に対する科技庁の「見積もり方針の調整」業務も、あまり強力なものではなかった（武安2009；149-50）。

(2) 科技会議の事務局として

1957年11月、科技・文部・通産・経企等11省庁の関係閣僚からなる科技関係閣僚懇の設置が閣議決定され、科技庁から「科技振興に関する重要施策」が提出された。翌月には科技行政の総合的かつ強力な推進を一段と強化する構想として科技会議設置法案が国会に提出され、1958年２月に可決・成立した。科技会議は総理の諮問機関であり、総理を議長とし、大蔵大臣・文部大臣・経企庁長官・科技庁長官・学術会議会長、及び、総理が任命する学識経験者３名（うち２名は常勤）から構成された（初代は梶井剛（電電公社総裁)、内海清温（電源開発総裁)、茅誠司（東大))。科技会議発足に伴い、科技庁発足以来科技に関する重要事項、学術会議への諮問、同会議の答申・勧告に関する事項を審議してきた科技審（1959年２月）と科技関係閣僚懇（6月）は廃止された（『十年史』71頁)。

これについて中曾根（1966；28）は、「科技全般のレベルアップのための政策を推進するため（…)、国防会議の構想を参考としたもので、総理を議長とすることによって、科技振興体制の拡充強化を図ろうという意途があった」。加えて、「わが国における科技の開発は、戦前においては軍の力によって推進されてきたといってよい。現に欧米諸国では軍の委託費が大きな推進力となっていることからはっきりしている。しかし、今日の日本では、何が推進力となるのかと考えたとき、少なくともそれは軍ではない。私はそれは国会であり、政党であるとの強い考えを持っている」と述べている。なお、科技会議の事務局機能を巡っては一部にそれを科技庁と独立別個に設置すべきであるとの主張があったが、前田（1966；34）はこれに反対し、その理由としてもし仮にそれを科技庁に置いても「文部省の権限をおかすことにはならないから」と述べている。

科技会議は、引き続き科技の重要性を強調した1959年の岸総理の施政方針演説も受けつつ科技振興施策の必要性を説くとともに、「基礎的科技の振興」、「科学技術者の養成と処遇改善」、「民間における科技活動の育成」、「特別指定研究等の推進」といったポイントを答申した。これは所得倍増長期経済計画が真剣に検討された時期とも重なる。経企庁総合計画局が作成した「経済規模倍増計画の基本構想」においても「技術革新の推進と科学教育の充実」が柱の１つとされ、技術進歩の源泉としての研究投資の充実、基礎科学研究、共同研究等研究体制の整備、技術の国際交流等、技術開発のための推進策を講ずる必要性が強調された。経済審でも人的能力の向上と科技振興が柱とされ、それに関する諸施策が取り上げられた（『十年史』72～3頁)。

(3) 社会の動きと科技庁の機能強化

① 科技庁の機構改革

1959年には科技庁機構改革によりその総合企画機能の強化が図られた。すなわち、第１に、従来の企画調整局と調査普及局を廃止・整理し、企画事務担当（科技会議の

庶務を含む）の計画局と実施事務担当の振興局とを新設して分掌させた。こうして企画と実施の事務を分離したのは、実施事務に労力が割かれて企画事務が疎かになっていた弊害を回避するとともに、計画事務とその基礎となる調査・統計・情報等の事務を同一局所掌とすることで、両事務の有機的連携を図り計画樹立に万全を期すためであった。第2に、原子力局の機構を強化した。次長を1人から2人に増員し、従来の5課から政策・調査・研究振興・核燃料・アイソトープ・原子炉規制・放射線安全の7課体制を敷き、原子力開発機関監理官を配置した。第3に、総合企画機能の強化方策として科学調査官を計画局に7人置いて集中を図り、科学審議官の職務として科技に関する基本的な政策を審議することを明記した。また全体として44人を増員した。この時、科技会議で学術会議連絡部会の設置が決定された（『十年史』73～4頁）。

1960年度には、科技会議の答申も受けつつ科技振興予算が前年度比10.7%増となった。池田勇人総理も、その施政方針演説において「わが国独自の技術の創造開発に努めるとともに、貿易の自由化と所得倍増政策に伴う産業構造の高度化に備えるためにも、科技会議の答申を基礎として、科技振興の施策を実現してまいりたい」との決意を述べた。科技会議は池田総理からの諮問第1号「10年後を目標とする科技振興の総合的基本方策について」を受け10年後に到達すべき科技目標と政策の基本の設定を行うとともに、一般国民に科技に対する認識と理解を高め、民間企業の科技活動に対する指針を与え、併せて科学技術者の自主的活動目標を提示した[6]（『十年史』75～6頁）。科技庁長官と文部大臣を兼務した荒木萬壽夫（1966；4）は、こうした諮問・答申があらゆる科技の分野にわたり総合的に考える必要があり、日本初の試みでもあったことから、審議期間が1年半に及んだこと、最終段階において予算や研究員の待遇問題などで大蔵省との折衝にもかなり苦労をしたことを、当時原子力を巡っての議論が尖鋭化して苦労したことと併せて回想している。池田内閣では、ケネディ大統領との間で「科学協力に関する日米会議」が設立され、国際化の一環で原子力局に国際協力課が設けられたほか、総理府に海洋科技審が設けられ、科技庁資源局が文部省大学学術局の協力を得て海洋科技に関する重要事項を調査審議した。第2次池田内閣で科技庁長官を務めた池田正之輔（1966；7）によると、同時期の科技庁は比較的活動的であった。というのもこの時期、科技庁長官は付与された勧告権を2度行使し[7]、文部大臣と人事院総裁はそれに対応した。1962年には、科技庁における総合調整機能をさらに強化するため、従来の振興局の業務を分離して研究調整局（調整課・総合研究

6）科技庁では、この長期計画を実効的なものとするべく、例えば井上赳夫科学調査官を主査とする「木曜会」において、見直しの努力が重ねられた。

7）第1は、文部大臣に対して、科学技術者の養成に官公私立を含めて十分な措置をとるべきとするもの、第2は、人事院総裁に対して、研究公務員の処遇を改善するべきとするものであり、それぞれ科学技術者養成計画の策定や研究公務員の給与形態改革といった対応がなされた。

課・航空宇宙課）を新設した。業務量の増大に伴い振興局の総合調整機能がやや弱体化していたので、試験研究に関する総合調整機能を強化し重要総合研究について事前調整を推進し得る体制を確立するため、こうして組織の新設と事務再配分をした。1964年には、科技に関する調査機能の充実強化を図るため計画局に調査課が新設された（『十年史』75～85頁）。

② 科技基本法制定に向けた動き

そうした中で、科技会議は科技基本法に関する審議を開始し、1962年 4 月に基本法の基本的な考え方及びその内容の骨子案（「科技会議骨子案」）を作成した。同時期には、衆議院の科技振興対策特別委基本問題小委が基本法第 1 次試案（「衆院特別委案」）を作成し、学術会議も基本法制定に盛り込むべき内容（「学術会議勧告」）を政府に勧告した。「衆院特別委案」は科技行政の総合化を図ろうとするところに特色があり、予算の確保を含め国・政府の振興基本方針を打ち出した。「学術会議勧告」は、科技振興を図るためにはその基盤となる研究活動を何よりもまず取り上げるべきであり、その研究活動は研究者の自主性を尊重して進められなければならないとの立場をとっており、さらに基本法の対象も自然科学のみならず広く人文・社会科学をも包含していた。「科技会議骨子案」はこの両者を調和させ、1965年12月に科技会議本会議で出された答申には学術会議等、関係者の意見交換やヨーロッパ諸国調査の成果（前田1966；34）、上記 3 案を参考とした審議の内容も反映された。総理への答申後は、基本法に関して各省庁間の意見交換を円滑に進めるため科技庁に科技基本法各省庁等連絡会を設け、政府案が作成された（『十年史』90～1頁）。

③ 臨調からの勧告

1964年 9 月には、臨調（会長：佐藤喜一郎（三井銀行））から総理に「科技行政の改革に関する意見」が出された。勧告内容として、第 1 に科技会議の改組がある。すなわちそれを、学術振興の重要性の認識に立った科技の振興に関する国の最高政策を政治的次元において審議する閣僚委的なものとするべきとした。第 2 に、科技庁の企画調整機能の拡大である。すなわち、科技庁の企画調整機能の拡大、純粋・基礎研究を援助し基礎的研究と応用研究との協調を図る見地から、科技庁の企画調整機能の範囲に大学における研究に関する事項を含めるが、学問の自由と大学の自治を侵さないものとし、また同庁の予算面での調整機能を強化し重要総合研究に係る予算を一括計上するべきとした。第 3 に科技政策委の附置である。すなわち、科技庁に新委員会を附置し、同庁の所掌事務のうち重要な事項をそれが決定し、それには科技庁長官への拘束力を認めた。科技庁はこの勧告を全般的に妥当と回答したが、学術会議と国立大学協会からは科技庁の企画調整機能の拡充強化の理念に強い反対の意向が表明された（『十年史』83～4頁）。

4. 「既視感」とそれを踏まえた論点整理

4.1　科技政策の司令塔機能強化

(1) CSTPの運用状況

中央省庁等改革（2001年１月）で最も重要な柱とされた「内閣機能の強化」の観点から、内閣と総理を助ける「知恵の場」として、総理や内閣官房長官を議長とし関係大臣と有識者からなる「重要政策に関する会議」が5つ設置され、CSTP もその１つであった。CSTP は、科技政策という特定分野に関し、予算・計画・評価といった手段を用いながら「総合調整」機能を発揮することが期待された。そうした性格の CSTP を「特定総合調整機構」と呼び、科技予算の優先順位付けを通じた「予算による調整」と第3期科技基本計画策定を通じた「計画による調整」という２つの側面から分析した伊藤（2006）は、CSTP について、調整機能に各種の限界を抱えながらも、行政資源の「選択と集中」の実効性という面で「特定総合調整機構」としての制度化が進んでいること、しかし他方で予算編成・計画策定と評価活動との連結という点では課題も残されているとの指摘をした。

さて、CSTP 本会議の開催状況は下表の通りである。発足以後2009年９月の政権交代までは年平均10回程度の頻度で開催され、持回り開催も数えるほどしかなかった。しかし政権交代前後から開催回数が減り始め、持回り開催が増えていった。これは、野田内閣で CSTP から「科技イノベ戦略本部」への改組が検討されていた文脈とも連動しているものと考えられる。もっとも、政権交代とともに開催されなくなり、機能が国家戦略室に取って代わられるとともに会議自体の廃止法案まで検討されていた経済財政諮問会議に比べれば、CSTP を通じた科技政策の策定と推進は党派を超えた関心事であったと言うことはできよう。自民党への政権交代（2012年12月）後は、科技イノベ政策が目玉とされたこともあって、本会議開催は政権交代以前の状況（あるいは、それ以上の頻度）に戻っている。

表　歴代内閣におけるCSTP本会議の開催回数

	CSTP 本会議の開催回数（A）		在職年数	A/B（＝開催回数/年）
	全数	うち持回り	(B)	（() 内は持回り除く）
安倍Ⅱ	13（107～119）	0	(1.30)	10.0
野田（＋改造Ⅰ・Ⅱ・Ⅲ）	7（100～106）	3	1.32	5.3（3.0）
菅（＋改造Ⅰ・Ⅱ）	9（91～99）	5	1.24	7.3（3.2）
鳩山	6（85～90）	1	0.73	8.2（6.8）
麻生	8（77～84）	2	0.98	8.2（6.1）
福田（＋改造）	7（70～76）	0	1.00	7.0
安倍Ⅰ（＋改造）	10（60～69）	1	1.00	10.0（9.0）
小泉Ⅲ（＋改造）	11（49～59）	0	1.02	10.8
小泉Ⅱ（＋改造）	17（32～48）	0	1.84	9.2
小泉Ⅰ（＋改造Ⅰ・Ⅱ）	26（6～31）	0	2.57	10.1
森Ⅱ（省庁再編後）	5（1～5）	0	(0.30)	16.7

注：首相官邸（http://www.kantei.go.jp/）、CSTP（http://www8.cao.go.jp/cstp/giji.html）、CSTI（http://www8.cao.go.jp/cstp/index.html）ホームページの情報により筆者作成。第２次森内閣と第２次安倍内閣の在職年数にカッコを付けてあるのは、それぞれ中央省庁再編以後と CSTI 発足以前の数字のため。

(2) 司令塔機能強化に向けた動き

こうした中で、CSTP の司令塔機能強化に向けた動きも、徐々にではあるものの継続的に進展を見せていた。

まず、第 2 期科技基本計画（2001～5年度）では、「第 3 章 科技基本計画を実行するに当たっての CSTP の使命」において、CSTP が「科技政策推進の司令塔として、省庁間の縦割りを排し、先見性と機動性を持って運営」されることが明記された。そうして人文・社会科学とも融合した「知恵の場」として活動すること等がここで謳われた。具体的な活動内容としては、重点分野における研究開発の推進、資源配分方針の提示、国家的に重要なプロジェクトの推進、重要施策についての基本的指針の策定、大規模研究開発プロジェクトや各府省の施策の評価、科技基本計画のフォローアップが列挙されている。

第 3 期科技基本計画（2006～10年度）では、「第 5 章 CSTP の役割」において、CSTP は、「総理のリーダーシップの下、科技基本計画に示された重要政策が、我が国全体として的確・着実に具現化されるよう、政策推進の司令塔として府省を超えた国家戦略を示し、先見性と機動性を持って運営を行う。その際、日本学術会議、経済財政諮問会議、知的財産戦略本部、IT 戦略本部、規制改革・民間開放推進会議、男女共同参画会議、地域再生本部等と密接な連携をとる。また、CSTP は、21世紀の人間社会のあり方を視野に置き、常に世界に開かれた視点を持ちつつ、人文・社会科学とも融合した「知恵の場」として、積極的に活動する」とされた。具体的な取り組みとして、①政府研究開発の効果的・効率的推進（研究開発の戦略性の強化、資源配分方針における優先順位付け等の改善、科技連携施策群の本格的推進、独立行政法人、国立大学法人等の科技関係活動の把握・所見とりまとめの強化、調査分析機能や府省間の調整機能の強化）、科技システムの改革の推進、社会・国民に支持される科技、国際活動の戦略的推進、円滑な科技活動と成果還元に向けた制度・運用上の隘路の解消、科技基本計画の適切なフォローアップとその進捗の促進が挙げられている。

第 4 期科技基本計画（2011～15年度）で、「3．実効性のある科技イノベ政策の推進」の「(1) 政策の企画立案及び推進機能の強化」には、「我が国では、総理のリーダーシップの下、科技政策を府省横断的に推進する組織として CSTP が設置され、基本政策等の戦略や資源配分方針の策定、大規模研究開発の評価などにおいて一定の役割を果たしてきた。しかし、国として科技イノベ政策を一体的に推進していくためには、各府省が、具体的な政策等の企画立案、推進、さらには社会還元に至るまで、一貫したマネジメントの下で取り組むとともに、各府省の政策全体を俯瞰し、より幅広い観点から、政策を計画的かつ総合的に推進する機能を強化していく必要がある。このため、科技イノベ政策を国家戦略として位置付け、より一層強力に推進する観点から、CSTP の総合調整機能を強化し、さらに、これを改組して、新たに『科技イノベ戦略本部（仮称)』を創設し、政策の企画立案と推進機能の大幅な強化を図る」とあ

る。2011年12月には古川元久科技担当大臣（当時）の私的研究会がCSTPの改組を議論し、改組後の新組織に科技政策の企画立案や総合調整などで強力な権限を持たせ、司令塔機能を強化する旨が了承された。素案においては、CSTPを改組した「科技イノベ戦略本部」の本部長を総理が、副本部長を科技担当大臣がそれぞれ務め、関係閣僚のほか科学者や産業界から登用する「科技イノベ顧問」が参加し、第三者的な立場から戦略本部に助言する「科技イノベ諮問会議」も設置することとされた。戦略本部は各府省に対し科技政策の大方針を示すとともに、予算編成の過程で予算配分の方向性を提示する。また、調査分析の予算を持たせシンクタンクとしての機能を充実させることが見込まれた。これについては学術会議や経団連などの意見を踏まえて最終報告書が作成され、この内容を踏まえ政府はCSTP改組に向けた関連法案を2012年通常国会に提出した。しかし、審議時間切れで廃案となった。

科技イノベの司令塔機能強化については、併行・継続して産業界からも提言が表明された。すなわち、経団連は2012年4月に「『イノベ立国・日本』構築を目指して」、産業競争力懇談会（COCN）は同年5月に「イノベによる再生と成長のために」、経済同友会は「日本再生のために真のイノベ力強化を」、連合は「イノベによる成長と国民生活の向上に向けて」という、イノベと競争力強化に関する戦略を提言した。これらは、民主党政権（当時）下の国家戦略会議における民間議員の提案や総理発言を踏まえて各民間団体が策定したものであった。そこには科技イノベ推進体制整備も謳われており、例えば、「国としての戦略立案と同時に、それを実現するための実行力が重要であり、党派を超えた強い政治的意志とリーダーシップのもとで早急かつ継続的に実施されることを強く期待する」。「『科技イノベ戦略本部』をイノベ政策の真の司令塔とするべく、『戦略本部』の権限強化、『戦略協議会』等での産業界の評価等への参画確保、各課題の厳格評価による新陳代謝を確保すべき」。「イノベの担い手は産業界であるとの認識のもと、イノベをビジネスの成果につなげるために、1つの課題に対して横糸を通す仕組みによる府省連携、官民が相応のリスクをとる仕組みを備えた産学官一体による取組を強化すべき」とした。

(3) CSTIへの改組まで

2012年12月に政権に就いた安倍総理は、その施政方針演説で「『世界で最もイノベに適した国』を創り上げます。CSTPがその司令塔です」と述べたほか、2013年3月のCSTP本会議では、「CSTPの司令塔機能について、権限、予算両面でこれまでにない強力な推進力を発揮できるよう、抜本的な強化策を具体化すべく検討していただきたい」と述べた。

2013年1月には、経団連が「強力な司令塔の実現」、「ファンディングの仕組みの改革」、「大学・大学院の改革」、「科技予算及び研究開発促進税制の拡充」の4本柱からなる改革の早期実現を強く求めた。CSTPに関しては、文科省が有している「基本的

な政策の企画・立案及び推進」、「基本計画の作成及び推進」の権限を移管すべき、科技イノベ政策に関する「骨太の方針」を毎年策定し、同方針に沿って各省に概算要求の作成を求めるとともに、重複や漏れが生じることのないよう総合調整を行う権限を付与すべき、各省の施策の進捗・効果など執行状況を評価した結果を各省の予算に反映させるための権限も必要、各省に対して勧告できる権限を科技担当大臣に加えCSTP自体にも新たに付与すべきと提言した。さらにその体制強化に向けて、CSTPの有識者議員の定数を拡充し、増加分については産業界出身者を多く充当しその比率を高めるべき、企業出身者の積極的な受入れや幹部への登用の拡大を図るべき、科技イノベ政策に精通したプロパー職員を育成するべき、既存の政府系シンクタンクをCSTPの直属の組織とし、その調査分析機能を強化することにも取組むべきとした[8)]。

政権交代後初めて開催された産業競争力会議では、民間議員からペーパーが提出され、例えば、後に経団連会長に就く榊原定征（東レ）が「科学・技術によるイノベの推進」を掲げ、日本経済再生のため科技イノベ政策を国の成長戦略の柱に据え、政治のリーダーシップの下で力強く推進するべく、科技イノベ政策の推進体制の抜本的に強化すべきとし、短期的にはCSTP議員を早期に選任して（しかもその少なくとも半数を産業界出身者にして）第4期科技基本計画の政府研究開発投資25兆円を確実に実行すること、中期的にはCSTPを改組し各省の権限の枠を越えた総司令塔機能を抜本的に強化するべきとした。また、CSTP非常勤議員と兼務の橋本和仁（東大）も、「国家として日本経済の再生に向け本気でイノベの抜本強化に取り組むためには、CSTPの機能強化を図った上で、世界トップレベルの水準となるよう政府の研究開発投資を増やすべき」と提言している。さらに第2回会議では、「科技イノベ推進体制強化に向けて」と題するペーパーが榊原・橋本のほか坂根正弘（コマツ）・佐藤康博（みずほ銀行）・長谷川閑史（経済同友会）の連名で出され、「成長戦略の柱の1つは、科技によるイノベの推進であり、そのためには、研究開発から産業化に至るまでの様々な課題を解決していく仕組みが必要である。このため、産業競争力会議とCSTP、規制改革会議との連携を深めるとともに、科技政策に関する司令塔機能を強化し、過度な自前主義とオープンイノベのバランスを考慮しつつ、府省の縦割りを排し、産学官の英知が結集できる体制を作ることが必要である」とした上で、権限の強化、事務局の強化、予算システム・運用の大胆な改革、次世代の重要国家プロジェクト創設による「イノベ推進体制の強化のための司令塔機能の抜本強化」を訴えた。その後、榊原から出されたペーパー「科技イノベ推進体制強化に向けて」では、「イノベ（技術力）世界ランキングを5年以内に1位に」という指標の下、総理の強力なリーダーシップにより府省間の縦割りを排し、産学官の叡智を結集すべく、顧問の任用など官邸

8) 経団連「科技イノベ政策の推進体制の抜本的強化を求める」（https://www.keidanren.or.jp/policy/2013/008.html）。

機能の強化や、真の「司令塔」機能の再構築を行う施策として既存の CSTP を改組して総司令塔機能を抜本的に強化すること等に重点を置くことが提案された[9)]。

その結果、2013年 6 月の『日本再興戦略：JAPAN is BACK』には「3. 科技イノベの推進」に「CSTP の司令塔機能を強化し、省庁縦割りを廃し、戦略分野に政策資源を集中投入する」との文言が盛り込まれ、それをある種の原動力とする形で2014年 4 月に「内閣府設置法の一部を改正する法律案」が可決・成立し 5 月に施行となった。同法では、第 1 にイノベ創出の促進に関する総合調整機能等の強化が図られた。すなわち、従来の「科技の振興」に加えて、「研究開発の成果の実用化によるイノベ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・立案及び総合調整事務を内閣府に追加するとともに、当該事項に関する重要事項についての調査審議事務を CSTP に追加した。第 2 に、CSTP を CSTI に改組した。そうして CSTI は、総理等の諮問に応じ、科技の総合的かつ計画的な振興を図るための基本的な政策、科技に関する予算、人材等の資源の配分の方針、その他の科技の振興に関する重要事項について調査審議するとともに、科技に関する大規模な研究開発その他の国家的に重要な研究開発を評価し、それらに関して必要な場合には、諮問を待たず総理等に対し意見具申することとした。第 3 に、科技イノベ施策の推進機能の抜本的強化を図った。すなわち、新たに内閣府に「研究開発の成果の実用化によるイノベ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に関する事務」を追加した。第 4 に、府省の枠や旧来の分野の枠を超えた戦略的イノベ創造プログラムを創設した。すなわち、「科技基本計画の策定及び推進に関する事務」、「科技に関する関係行政機関の経費の見積りの方針の調整に関する事務」を文科省から内閣府に移管した。

4.2　1950年代との比較

STAC・科技庁（科技会議）・CSTI（CSTP）を科技政策の制度上の「司令塔」と捉えた場合、それらの成立過程を比較するといくつかの異同を指摘することができる。

(1) 産業界・学界との関係

第 1 に、戦後の科技政策推進体制整備に対して昨今の司令塔機能強化を見て抱かざるを得ない「既視感」の背景には、いずれも経済・産業界からの後押しが強力な原動力になったという点がある。大戦中、物資や技術の輸入が滞り国産化を迫られたことが産業と科技との結合を促したこと、政権交代を経ても産業界が CSTP の司令塔機能強化を訴え続けたこと、さらに GHQ において政治局と経済科学局とが 2 本柱をなしていたこと等からも、産業界向けの経済政策（それも中長期的なそれ）が科技政策と結びつきやすく、しかも政治と産業界との関係が悪くないという条件下で、その政治

9)　首相官邸・産業競争力会議（http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/skkkaigi/kaisai.html）。

的突破力は科技政策推進に十分なものであったと考えられる。

なお、これに対して文教政策との関係は比較・検討されてしかるべきだろう。第3次池田改造・第1次佐藤内閣で科技庁長官を務めた愛知揆一（1966；3）は、池田総理から文部大臣と兼任してもらうことに重点があるという話を受けたことについて、池田総理の脳裏にイギリスの「教育行政と科技行政の一体化」があったように思われると回想している。結果として科技庁は文部省と合併して文科省になるが、歴史的経緯を見れば科技行政の司令塔と文教行政（大学）とは往々にして緊張関係にあり、むしろ科技庁長官が経企庁長官を兼務した時期（宇田（石橋・第1次岸）と三木（第2次岸））があったことは前述の通りである（さらに、3.3 (1) で挙げた藤村（1966；31）も参照）。ちなみに、議員から提案された科技庁設置法案に対して文部省が「対象を『産業振興に直接必要な科学的技術』に限定すべき」と意見を寄せていること（武安2009；105）は、こうした関係を象徴しているのかもしれない。

学界のスタンスは、科技行政の司令塔に対して全体的にかなり一貫して消極的かつ警戒的であったと言える。特に戦後間もない1950年代には、学問・研究の自由が奪われたり科技が政治・軍事の目的に奉仕させられたりすることへの強い懸念が学界から表明された。この姿勢は、学問・研究の自由のために学術会議に保障された職権行使の独立性や、それに伴って周囲との間に一定の「距離」が置かれていること（村上2013；125）ともかなり整合的に理解される。もっとも、STAC の学識経験者が制度上、学術会議の推薦によっていたこと、科技会議で学術会議連絡部会が設けられていたこと、CSTI には「関係機関の長」として学術会議会長が議事に参加していること等から、両者の連絡調整は図られてきているし、むしろ最近では両者がいわば「車の両輪」として協力していくべきとの認識さえあるようである。もっとも必ずしも一枚岩ではない[10)]。

ちなみに、司令塔機能強化の推進主体に関して、1950年代は前田や中曾根といった有力な政治家個人によるところが大きかったのに対して、2010年代にもそうした性格がないわけではないが、イノベ立国を掲げた政権によるところが大きかった。前者については国会の活性化、後者については内閣機能の強化がかなり効いていることが推察されるとして、その背後にはいずれにしても産業界の強力な後押しがあった。これは、政府外アクターから政策がインプットされるチャンネルやその際の連携相手の変化を示唆しているようにも思われる。

(2) 総合調整と司令塔

第2に、STAC や科技庁においては科技政策の「総合調整」が強調されたのに対し

10）政府と学術会議との「距離感」については武安（2009；89-90）を参照。1983年には、同会員が学会などの推薦による内閣総理大臣の任命制に改められた。

て、CSTP 以降は「司令塔機能」という概念が登場した。両者は必ずしも相反しないが、前者は関係部局間の政策調整と合意形成（の積み重ね）を基本とするのに対して、後者は権限と予算を通じたイニシアティヴや政治的リーダーシップの存在、あるいは政策展開の戦略性や即時性が窺える。実際、一定の権限と予算が文科省から内閣府に移管されたことにより、CSTI は制度上、総合調整に止まらない活動が可能になった。

このことも内閣機能の強化とかなり整合的に理解されるが、このプロセスを踏まえると、司令塔機能強化は政府外アクターのインセンティブにも適うと思われる。すなわち、政策を政府にインプットする際、検討過程で多くの拒否点の出現が見込まれる担当原局・原課経由のインプットよりも、「司令塔」（及びその議長である総理）に直接アプローチしインプットした方が、政策の実現可能性は劇的に高まるわけである（もっとも現実のルートはリダンダントだろう）。司令塔機能強化が望まれる背景には、政策の戦略的・即時的展開の必要性の他に、こうした政府外アクターの便宜もあると考えるべきであろう。

(3) 隣接個別領域との関係

第 3 に、科技政策推進体制の、隣接する個別領域に対するスタンスについてである。原子力の研究開発政策は、STAC や科技庁の業務には含まれ、それが当該組織の創設や予算の獲得の正当性を高めさえしたのに対して、CSTI の業務範囲や関与対象からは外れている。これはもちろん原子力が原子力規制委や原子力委、経産省等の下にあることによるとはいえ、CSTI が原子力について態度を一切示していないことには、その司令塔機能を考えるに当たって注意が必要と思われる。また健康・医療政策について、CSTI が2014年に出した『総合戦略』では、国際社会の先駆けとなる健康長寿社会を目指し基礎研究と臨床現場との循環を構築していくことが述べられているものの、あくまで健康・医療戦略推進本部の下での総合調整や協働によることとされている。『総合戦略』では、他にも科技イノベが取り組むべき課題としていくつかが挙げられているものの、CSTI 自体が司令塔機能を果たせるかどうかはそれら個別領域の司令塔もしくは担当部局（例えば『エネルギー基本計画』を所管するエネ庁）との関係性に依存せざるを得ない（最終的に平仄合わせがなされるにしても）。その意味で、CSTI の司令塔機能が及ぶ範囲には一定の制約が課せられていると言える。

これは、科技自体が極めて社会の広範囲に及び高度化しているということのほか、我が国における科技政策の位置付けや目的（他国へのキャッチアップか否か等）が変化してきていることにもよるのだろう。科技には、大規模で多大な資源が必要な研究開発プロジェクトのように、「司令塔」的なものによる戦略的なイニシアティヴに期待することが望ましい分野と、そうではなく、ある程度裾野を広くし失敗や無駄を認めつつ自由闊達な研究開発を認めるべき分野とがあり、その比重は1950年代と2000年代とでもかなり変化してきている。このことは、我が国の科技に寄与する政策推進体

制を考える際に、実態とその評価に即して考慮されるべきと思われる。

4.3 「司令塔」研究の課題

最後に、今後の「司令塔」研究の課題を整理しておきたい。

第1に、本稿で論じた「総合調整」から「司令塔」への変化が象徴する我が国の政治・行政システムの変容に関する本稿の考察は、仮説の域を出ないため検証が必要である。同じく司令塔機能強化が言われる中でも、安全保障政策の高度な戦略性と即時性が強調される国家安全保障会議（日本版NSC）と、経済財政等、資源配分や政策の調整実施における政治的リーダーシップの発揮が求められる経済財政諮問会議等との間にある目的等の違いを踏まえつつ、そうした議論が内閣機能の強化の結果として出てきているのかどうか、さらにはそれが既存の閣議や関係閣僚会議（アメリカNSCに関する春原2014を参照）との比較で、いかなる意味において「政治主導」の理念に沿うものなのか（さらには、科技政策にそれが寄与するか否か）といった点について、制度的な建付けのみならず運用の面から分析することが求められる。

第2に、第1点目とも関連するが、司令塔機能強化の官僚制や府省制に対するインパクトを理論的・実証的に検討する必要がある。例えば、政府・自民党において2014年2月、分野が増え続けている内閣府の担当業務や省庁との役割分担を見直すべきとの論点が提起され、2015年1月には「内閣官房及び内閣府の業務の見直しについて」が閣議決定となった。内閣機能の強化の中で内閣府が設置されて以降、「司令塔」とは明示しないまでも、府省間調整が困難であったり即時対応が必要であったりした政策課題が内閣府へと持ち込まれ、その組織構造を複雑化させたわけである。そうして最終的には特命担当大臣等による政治的決着が求められ、確かにそれが奏功した部分もかなりあると思われるが、内閣府（事務局）職員の一定数が各省からの出向者で占められていることからして、結局それでは各府省の縦割りやそれらの対立が内閣府に持ち上げられ、さらには各司令塔の縦割りやそれらの対立を生じさせただけではないかとも考え得る。

第3に、こうした理論的・実践的関心からすれば、極めて限られた資料や先行研究を取り上げて再構成したに過ぎない本稿には、やはりSTAC・科技庁・CSTIの設立や運用の過程に関するさらなる調査分析と比較検討が求められる。その際、科技政策で特に重要と思われるのは、科学技術者等の民間人や極めて広範囲に及ぶ科技関係アクターがいかなる役割を果たしたか、科技政策（各府省職員の混成組織である事務局）が経済政策（部局）と文教政策（部局）の狭間でいかなるスタンスであったか、一定の不確実性を伴う科技に寄与する政策決定と資源配分を行うに当たって、いかなる行政組織設計があり得、またそれぞれにいかなる限界があるかといった点である。それを考察するに当たっては、本稿で独立別個に採り上げたに過ぎない1950年代と2000年代との狭間にあるストーリー（1950年代以降の体制の、科技政策推進の観点か

らの評価が通時的にどう変化し、2000年代の司令塔機能強化論に繋がっていったのか）を析出する必要性が極めて高い。

5. おわりに

本稿では、我が国の科技政策推進体制としてSTAC・科技庁及び科技会議・CSTP及びCSTIの創設と運用の経緯を振り返り、それらの間に経済・産業界からの後押しが強力な原動力になったという意味での「既視感」が見出だせることを示した上で、それらには、原子力等隣接領域との関係、及び、計画策定と資源配分に関する「総合調整」を志向するか内閣によるリーダーシップを伴う「司令塔」を目指すかというところに多少の違いがあることを指摘した。

そうして本稿が今後の課題として整理したのは、①CSTIの司令塔機能強化が象徴する我が国の政治・行政システムの変容が、いかなる意味において内閣機能強化の方向性や「政治主導」の理念の中に位置付けられるかということについて、制度的建付けのみならず運用の面から分析すること、②その官僚制・府省制へのインパクトを理論的・実証的に研究すること、そして、③科技政策推進体制に関するさらなる通時的な調査分析と比較検討により、我が国の科技政策の立案と実施に有効な行政組織のあり方について検討すること、である。

謝 辞

本稿は、平成25・26年度 科学研究費補助金（若手B）「官民が協働する規制システムの行政学的研究」と同（基盤B）「戦後日本の統治構造改革史に対する総合的研究」の助成を受けて行った研究の成果の一部をまとめたものである。本研究の遂行にご指導・ご支援くださった北大公共政策大学院内外の教職員・メンバーのほか、匿名のインタビュイーの皆様にも深く御礼申し上げる。

参 考 文 献

・愛知揆一（1966）「随想」『科学技術庁十年史』3頁。
・荒木萬壽夫（1966）「長官時代の思い出」『科学技術庁十年史』4頁。
・池田亀三郎（1966）「科学技術庁設立までの想い出」『科学技術庁十年史』5〜6頁。
・池田正之輔（1966）「文部大臣へ勧告した頃」『科学技術庁十年史』7〜8頁。
・伊藤正次（2006）「『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』をめぐって」『公共政策研究（第6号）』43〜55頁。
・内山田竹志＝久間和生＝元村有希子＝須藤亮（2014）「座談会：経済社会を支える科学技術イノベーション」『月刊 経団連（2014.10）』8〜19頁。
・科学技術庁創立十周年記念行事実行準備委員会（1966）『科学技術庁十年史』。
・斎藤憲三（1966）「科学技術庁設置の想い出」『科学技術庁十年史』16〜17頁。

・篠原登（1966）「科学技術庁設立当時について」『科学技術庁十年史』18～19頁。
・島村武久（1966）「総理府原子力局から科学技術庁原子力局へ」『科学技術庁十年史』5～6頁。
・正力松太郎（1966）「初代長官として」『科学技術庁十年史』22頁。
・鈴江康平（1966）「STAC と科学技術庁」『科学技術庁十年史』25～26頁。
・春原剛（2014）『日本版 NSC とは何か』新潮新書。
・武安義光（2009）「科学技術庁成立の軌跡」財団法人新技術振興渡辺記念会編『科学技術庁政策史－その成立と発展』科学新聞社。
・中曾根康弘（1966）「科学技術庁設立までの想い出」『科学技術庁十年史』27～28頁。
・藤村重任（1966）「資源調査会から科学技術庁へ」『科学技術庁十年史』29～31頁。
・前田正男（1966）「科学技術庁発足十周年に当って想う」『科学技術庁十年史』32～35頁。
・牧原出（2003）『内閣政治と「大蔵省支配」－政治主導の条件』中央公論新社。
・村上裕一（2014）「行政の組織や活動の『独立性』について」『社会技術研究論文集（Vol.10）』117～27頁。
・首相官邸（http://www.kantei.go.jp/）。
・総合科学技術・イノベーション会議（http://www8.cao.go.jp/cstp/）。
・文部科学省『学制百年史』（http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1317727.htm）。

‘Déjà-Vu’ in Establishing the Governmental ‘Control Tower’ Focusing on Science, Technology, and Innovation Policy in Japan

MURAKAMI Yuichi

Abstract

This paper begins by describing the establishment of the Scientific Technical Administration Committee (STAC) in 1948, the Science and Technology Agency (STA) in 1956, and the Council for Science, Technology, and Innovation (CSTI) in 2014 in Japan. These agencies have something in common in that they were somewhat expected to work as governmental ‘control towers (CTs)’ of Japan’s science, technology, and innovation policy, with political leadership in the contemporary Cabinet. Second, this paper shows some of the agencies’ similarities and differences, including the following: (1) they have been initiated and supported mainly by the industrial sector (and the STA would not have been established without a nuclear budget), (2) the STAC and the STA emphasized ‘comprehensive coordination’ as an important part of their mission between related ministries, though the CSTI is expected to be a ‘CT’ or a ‘headquarters’ for the administration to initiate resource distribution or science/technology policy decisions, and (3) the STAC and the STA showed their relatively positive attitudes toward a rather wide range of science/technology policies, though the CSTI is quite passive toward some policies such as research & development of nuclear and medicine, which are in fact directed by other ‘CTs’ or the like. Two hypotheses emerge from the discussion above: the ‘CT’ is a product of the Central Government Ministries Reform (2001); it can cause another authoritative dispute between some ‘CTs’ in the Cabinet Office. These two hypotheses will be tested through further research including the following: (1) investigating the background of the establishment of other ‘CTs’ and their relationships with the political leadership in the Cabinet, (2) analysing that leadership’s impact in the existing administrative system in the bureaucracy, and (3) describing in more detail the STAC, STA, and CSTI’s actual practices regarding their policy coordination/implementation and resource distribution.

Keywords

governmental ‘control tower’; political leadership of the Cabinet; science, technology and innovation policy; parliamentary system; council; bureaucracy; ministry