

Title	科学技術政策調整・審議機構の日韓比較を通じた政策運営の争点分析
Author(s)	李, 鍾律; 鄭, 宙鎬; 崔, 東赫
Citation	年次学術大会講演要旨集, 29: 236-241
Issue Date	2014-10-18
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/12436
Rights	本著作物は研究・技術計画学会の許可のもとに掲載するものです。This material is posted here with permission of the Japan Society for Science Policy and Research Management.
Description	一般講演要旨

科学技術政策調整・審議機構の日韓比較を通じた政策運営の争点分析

○李鍾律、鄭宙鎬、崔東赫（韓国科学技術企画評価院）

1. はじめに

世界的に各種科学技術関係委員会の急速な成長にもかかわらず、これに対する学問的研究は東西洋を問わず、それほど多くはなかった。これは、委員会が国政運営のために補助的に活用された組織の運営方式だったからである[1]。米国の場合、1972年の連邦諮問委員会法(Federal Advisory Committee Act)の通過後にやっと委員会活動に対する情報公開と体系的分析が可能になった[2]。特に委員会の活動に関する資料やデータを得ることが容易ではなかったのも、委員会に対する一般的論議より特定の委員会が集会的行動による問題などをどう解決して行くのか、そして、委員会が官僚や大統領の利益のためにどう活用されるか、又は、官僚制を監督する手段として委員会が有する代理人の問題などに対する研究などが多かった[3]。

一方、日本と韓国は、科学技術研究及びイノベーションの活動が非常に活発な国であると同時に、国家科学技術政策の意思決定構造が中央集中的であるという共通の特徴を持っており、多くの研究で関心の対象になっている。

本発表で扱う国家科学技術審議会(NSTC; National Science & Technology Council)の場合も政権の変化に応じて、その機能と組織が多変し、構造的な変化に対する研究やハードウェア的な統計は、時代によって様々に発表された。しかし、従来の研究では、主に両国の科学技術行政体制の特徴をその組織と機能のような外形的な側面からアプローチしており、国家レベルの科学技術政策の策定と実施において、両国の違いは何なのかを理解することにおいて多くの制約があった。

NSTCは行政体制の側面で、「科学技術政策総括調整機構」[4]及び「科学技術総合調整機構」[5]、ガバナンス側面で科学技術コントロールタワー[6, 7]などと定義されており、科学技術基本法上では科学技術政策・革新に対する調整及び審議を行う機能となっている。日本の場合、総合科学技術・イノベーション会議(CSTI; Council for Science, Technology and Innovation)は「科学技術イノベーション政策の司令塔」、「科学技術政策推進の司令塔」などと表現されており、その役割はホームページ上には、科学技術政策の企画と総合調整、法令上(内閣府設置法)では科学技術政策や振興のために調査・審議及び評価を行うことと記述されている。ここでは日韓両国を合わせて「科学技術政策調整・審議機構」と表現する。

現在、NSTCは短い運営期間にもかかわらず、省庁横断的な科学技術コントロールタワーとしての基本的な枠を構築して運営されている。NSTC所属の7つ専門委員会と両協議会(基礎研究、地方の科学技術)、特別委員会なども、それぞれの専門性を発揮し、所管分野の活動を活発に進めている。ただ、より強く、体系的な科学技術政策調整・審議機能を行うためには、運営プロセスで精巧な補完と改善が必要と見られる。例えば、NSTCが重点的な業務に対する論議の推進過程に直接参加せず、最終結果のみを審議する受動的な関与形態であることに対する問題提起がある。十分な事前検討なしに短時間で膨大な政策的・技術的案件を扱うには、時間的・力量的な限界が存在する。2013年の場合、韓国の科学技術中長期計画116件の中で、NSTCの審議を経たのは34.5%(40件)のみであり、残りは省庁自体で推進する形態であったなど、NSTCの位相も揺れている。そして科学技術に関連する他の委員会との役割の整理も解決しなければならない課題の一つである。既存の大統領諮問機構である「国家科学技術諮問会議」や新設された情報通信戦略委員会とのガバナンス関係も定立しなければならない。本発表では両国の科学技術政策の調整・審議機構である韓国NSTCと日本のCSTIを比較・分析し、ガバナンスなど構造的な側面ではなく、内部の活動と運営プロセスに焦点を合わせた。これにより、両国が政府主導で、中央集中的な科学技術政策の意思決定システムを具現しながら、いかに異なる方式で調整・審議機構を運営して行くのかに対する新たな次元の理解をする。

2. 日韓の科学技術政策調整審議・機構の比較

(1) 日韓間総合調整のための科学技術政策調整審議・機構の構造比較

NSTC（（旧）国家科学技術委員会）は 1999 年に本格的にスタートし、組織構造の変化と構成の多様性を通じ、国家科学技術の政策及び調整機能を効果的に反映しようとした。主務省庁が存在する場合は NSTC の役割は審議と議決に焦点を合わせたが、それ以外では大統領の傘下で審議と議決だけではなく、実際企画と調整に大きな役割を行った。

NSTC は科学技術の主要な政策・科学技術イノベーションと産業化に関連する人材政策・地域技術イノベーション政策に関する調整、研究開発計画及び事業の調整、研究開発予算の運営等に関することを審議するために国務総理所属の機構として置くことになっている。また、国家の科学技術分野のコントロールタワーとして予算編成に対する意見を提示し、省庁業務の重複の調整を行う。国家研究開発事業の調査・分析・評価に関することも審議することになっているが（科学技術基本法第 12 条）、評価に関する事項だけは、科学技術基本法のほか、他の法律に基づいて定めるようになっている。

一方、日本は、科学技術に基づくイノベーションを国家戦略として推進する必要性が高まって、政策推進体制の強化のために、総合科学技術会議を改造して CSTI に改組（2014. 4）した。主な内容は CSTI の司令塔機能を強化し、科学技術イノベーションを新産業と雇用の創出につなげることを骨子として、内閣府に従来の「科学技術振興」だけではなく、「研究開発成果の実用化によるイノベーション創出促進に関する企画と総合調整事務」を追加した。また、これまで文部科学省で扱っていた科学技術基本計画の策定推進、科学技術に関する関連行政機関の経費の調整を内閣府に移管した。最近、科学技術に関する様々な機能を内閣府で管轄し、省庁横断的な機能が段々強くなる傾向を示しており、中央集権的システムが強化されていると言える[11]。韓国の場合、NSTC は科学技術基本法にその根拠を持っているが、日本では内閣府設置法にその根拠を持っている。これは CSTI が総理大臣の参席を重視する内閣府に設置された 4 つの「重要政策に関する会議」の中の一つだからだ。事務局の体制に関しては、日本は内閣府の政策統括官（科学技術政策・イノベーション担当）の下に産学官から採用した 100 人規模の職員を配置して、調査・分析機能を強めるようにしており、韓国も NSTC を支援する事務局として未来創造科学部傘下の 4 部局で約 140 人の職員を置いている。

(2) 日韓間の主要な科学技術関連機構の比較・分析

科学技術関連の主要な機構の中では、大統領の諮問機関である国家科学技術諮問会議（PACST）と学会と科学技術関係企業の連合団体である韓国科学技術団体総連合会（KOFST）のような役割を行う機関は日本には存在しない。日本学術会議（SCJ）の場合、韓国の科学技術翰林院（KAST）と同じような形態で、科学技術に関する決定権はないが、内閣府に対する諮問及び政策提言をしている。日本学術会議は、主に学者たちの集まりで、会長が CSTI に委員として常に参席するほど、民間の政策関与の割合を重要視する。日本経済団体連合会は、傘下に技術・環境・エネルギー関連の会議体を運営している[11]。

韓国では科学技術に関連した委員会の中で、機能が類似した委員会が多く存在し、関連省庁も多様で、省庁内の委員会で重要な審議及び政策決定が終わってしまう可能性がある。また、NSTC は政策的機能と調整が、省庁と重複しやすく、権限的側面でも曖昧になる可能性がある。最近、韓国では、NSTC で扱う科学技術とは別に情報通信戦略委員会を作り情報通信分野の関連計画及び審議を行っている。従って、政策面では科学技術と分離された ICT 及び S/W ソフトウェア分野が 2015 年度政府研究開発投資方向に含まれ、毎年 NSTC 傘下の運営委員会の審議を受けることとなるため、情報通信分野が計画と予算が別々推進される形になる恐れがある。日本でも情報通信などを含んだ IT 戦略本部が CSTI とは別に設置され、別の領域として扱われている。

一方、委員会間の連携・協力強化も重視しなければいけない。NSTC は本会議、運営委員会、四つの特別委員会、二つの協議会で構成されており、委員会間ネットワーキングの機会があまりなかったが、2014 年にやっと専門委員会間懇談会及び協議会委員の関連専門委員会への参席、また本会議民間委員の専門委員会参席と意見提示が行われている。

日本の場合にも CSTI 傘下に専門調査会があり、その中に戦略協議会、部会、そしてワーキング・グループなどを置き、懇談会を行っている。また科学技術政策担当大臣など政務 3 役（科学技術担当大臣、副大臣、政務官）と CSTI の民間委員との会議を週 1 回を原則に行っており、政務 3 役が欠席したら韓国の NSTC 民間委員懇談会と同様の会議を別に開催する。

(3) 日韓の科学技術基本計画上の科学技術調整・審議機構の比較

日本は第3期科学技術基本計画で、総合科学技術会議の役割、構成と運営に対して細かく記述したが、第4期科学技術基本計画では科学技術イノベーション政策を強化し、新しく(仮称)科学技術革新戦略協議会の設立を提示している[12]。韓国の場合にはNSTCの構成、機能などが科学技術基本法に記述されている。韓国の第3次科学技術基本計画(案)(’13~’17)で基本計画樹立の際、NSTCで計画を確定し、中長期計画に対し、NSTC審議を強化するとされている。従って、韓国もNSTCの権限及び役割の強化のためにその細部機能(総合調整など)が科学技術基本計画に含まれる必要がある。

(4) 日韓の委員資格及び参席に関する比較

韓国のNSTCは委員の構成に対し、日本のCSTIといくつかの違いがある。まず、25人のNSTC委員の中で民間委員は10人(委員長を除く)であり、その中で企業人はわずか2人しかおらず、企業からの意見の提示が弱く、現実感の優れた民間企業の参加が必要である。また、女性委員も2人に過ぎないので改善が必要である。

第二に、NSTC委員の任期は2年であり、NSTCと下部委員会の委員の任期開始日に少しずつ差が出ている。CSTIの委員は任期が3年であり、必要によって再任することができ、3年ごとに民間委員のうち半分ぐらいを再任させて、業務の連続性を期している。また、今回の内閣府設置法改定案に伴い、民間専門家の任期満了以後、次の委員が任命される時まで職務を続ける規定を追加することによって、連続的な意思決定が可能になった。

第三に、NSTCと異なり、CSTIは民間委員のうち、2人を常勤委員として置き、専門調査会の議長を兼任している。韓国も専門委員会の委員長は運営委員会の委員として兼任しているが、まだ本会議及び下部委員会との疎通は不十分であり、民間委員は全員が非常勤となっている。

第四に、日本は民間委員の任命の時、国会で国会議員(参議院、衆議員)の同意を求めるようになってきているが、韓国はNSTC民間委員の任命は大統領が委嘱する者とされている。民間委員は任期の保障があるものの、任期途中で長官職に選任されたり、委員任命後、政府組織改編などによって途中で辞める場合があり得る。従って、委員会の独立性と安定性のために任期を保障する権限と責任意識が必要であり、欠員に対する速やかな充員を裏付けなければいけない。

第五に、韓国は13省庁の長官がNSTC本会議に参席しており、日本の6省庁が参席するCSTIより省庁間の協業が容易な体系を構築している。CSTIは2013年以来、これまで13回の会議を開催し、議長である総理大臣が全て参席した。これは委員会が総理大臣の参席を重視して、総理大臣が参席可能な日に開催日を決めたわけである。そのみならず、2013年以後、政府委員の参席率は92%で、韓国の63%より高く、長官(大臣)に代わって次官(副大臣)等の政府委員が参席した代理参席率を見ると、日本が21%、韓国が71%で非常に高い。日本の場合、総理大臣、科学技術政策担当大臣と文部科学大臣は、13回全て参席したが、経済産業大臣は13回のうち、1回しか参席しなかった。これはCSTIでは議題が以前よりあらかじめ調整されており、事前に省庁間の調整が行われており、経済産業に関連した特別な説明とか意見がなければ参席を気にする必がないからである。ただし、事前の省庁間調整が不和に終わった場合は、CSTIの場での大臣間の直接対決に持ち込まれることとなる[11]。

日本学術会議の会長は他の民間委員が政権によって変わっても、その重要性のため、CSTIの委員として常に参席している。2014年に、日本は一般的な研究者を政策立案過程に参加させる「科学技術政策フェロー制度」を活用し、研究開発の現場に政策と制度の浸透や研究者の経歴形成に反映しようと努力している。

一方、韓国は政府委員の参席率は、国務総理が参席した場合(88.5%)、参席しない時(46.2%)より高く、代理参席率も国務総理が参席しない時(88.9%)が参席した場合(56.5%)より高かった。即ち、国務総理の参席に関係なく、半分ぐらいの政府委員が参席しない現象が現れている。国務総理の参席率も日本の全会参席に比べ、それほど高くない(40%)。民間委員の場合も、たまにNSTC傘下委員会の委員として任命されてから1~2回参席しただけで後は参席しないというケースも発生するので、委員任命の際、政府に対する牽制と均衡を備えると同時に、能力と政治的中立性を検証した上で、委員会の円滑な運営と安定性を追求する必要がある。そして、民間委員の意思決定には限界があるので、事前に十分な資料提供と慎重な意思判断のために事務局による業務補助の努力が必要である。委員会が委員長と事務局の間の非公式な事前協議によって決定され、委員会内の審議と決定が形式に留まってしまうことのないよう、委員会の公定性と独立性が損なわれないように留意しなければならない[1]。

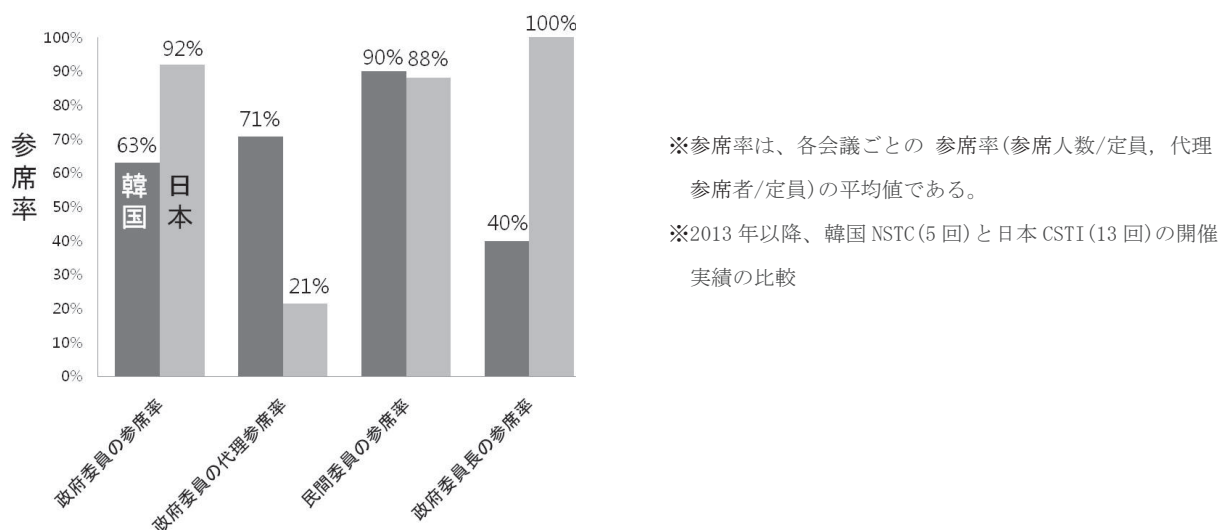


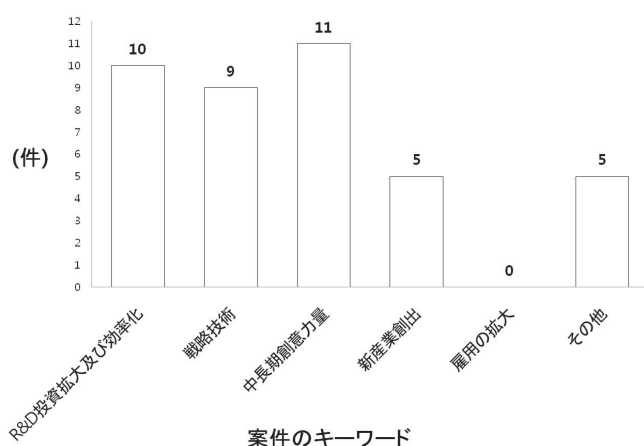
図 1. 日韓間科学技術政策調整・審議機構の委員の出席率比較

(5) 案件上程に関する日韓の比較

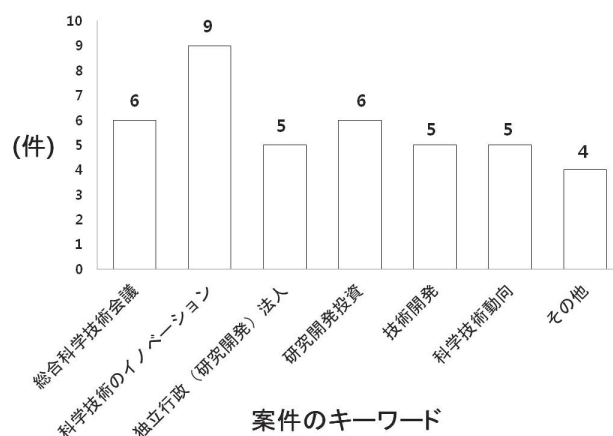
韓国では研究開発だけではなく、産業、地域イノベーション、人力養成、産学官連携、知的財産などの多様な案件が NSTC に上程されことに比べ、日本では 2013 年以來に CSTI に上程される案件は、主に「科学技術イノベーション」、「総合科学技術会議」、「研究開発投資」、「独立行政法人」のようなキーワードが多く、具体的な政策と技術段に関する案件はほとんどないことが特徴的である。今回、国会で可決された内閣府設置法改正(案)に総合科学技術会議の司令塔機能を強化しながら、科学技術基本計画[8]及び関連行政機関の経費見積もり方針の調整事務を内閣府に移管したので、CSTI が実質的研究開発の総合調整にある程度影響を与えられると判断される。特に「科学技術イノベーション総合戦略」などの重要な議題は CSTI で数回に渡って扱っており、一回で完了する韓国とは大きな違いがある。ただし、CSTI は、下部委員会で議論せずに上位委員会だけで議論する案件があることが特徴的である。

韓国の NSTC では案件としてさほど重要ではないと思われる「最新の科学技術の動向」や「事例紹介」などの案件も上程して紹介とアドバイスを求めており、これは CSTI に上程する特別な案件がないか、あるいは、核心議題が調整や合意がなされていない場合に該当する[11]。

< A >



< B >



※ 2013 年以降の韓国 NSTC および日本 CSTI の案件を分析し、図式化。韓国の場合、キーワードを科学技術基本計画 High1～5 (重点推進課題) を基準に分類、A : 韓国 NSTC の案件のキーワード、B : 日本 CSTI の案件のキーワード

図 2. キーワードで分類した日韓科学技術政策調整・審議機構の案件(2013 年～)

3. 終わりに

NSTC と CSTI は、科学技術領域を省庁横断的に調整すべき機能を持っているにもかかわらず、省庁から上程される案件に対して単純審議する方式から抜け出せず、各省庁によって定められた結果に対して、実際の機能を実行するよりも、微細な調整をする役割に止まるという権限縮小の問題が存在している。NSTC が、科学技術に関連するすべての分野を網羅するには、その権限とプロセス上の問題が存在する。例えば、法令上に NSTC で審議、及び報告、協議、意見、提出などが記載された中長期計画があるが、法律が頻繁に変わるために上程されていない計画が多い。また、NSTC が審議すべき科学技術に関連した法律や省庁の計画は、年初に各省庁から提出を受け、NSTC の審議を義務化する必要がある。省庁間の協議事項についても、所管省庁と関連省庁間の活発な議論と意見提示が必要である。例えば、ICT に関連した中長期計画は、NSTC とは別に、情報通信戦略委員会で審議することになっており、モノのインターネット (IoT) 関連の審議 (IoT 基本計画) も最近、この枠組みで実施された。日本も同様に CSTI とは別に、総理大臣の傘下に IT 戦略本部を置いており、両機関の連携が必要である。

本発表では、日韓科学技術政策調整・審議機構が国の重要な政策機関の一つとして、今後の科学技術政策を早急に審議、決定、反映するために省庁横断的で、未来志向的な観点から、運営上のいくつかの補完策を提示する。

まず、総合調整のリーダーシップを強化しなければならない。1990 年代までは、韓国の科学技術省以外の省庁は、研究開発に大きく関与していなかったため、総合調整の問題が浮き彫りにされなかった[5]。その後、科学技術が国家競争力の核心として登場し、科学と技術、産業、専門人材の不可分性が拡大され、過去、利便性に応じ人為的に区別された科学技術と産業技術、技術人材などの境界が曖昧になり、関係省庁間の業務の重複と対立、競争が頻繁に発生した[9]。従って、雇用創出をはじめ、福祉、安全などの主要な政策領域に対して、政策統合の観点から見ると、NSTC は、科学技術的対処能力をより強化するために、省庁間の調整に果敢に介入する必要がある。もちろん、省庁間でも所管があいまいな特定事業の領域に対して、競争と重複の調整が難しい面が存在するが、省庁所管機関に対する直接的な影響力の強化が必要であり、審議の結果について、省庁の財政的な還流および反映方案の模索も必要である。

NSTC は、国務総理による国家科学技術総合調整のリーダーシップと権威を持っており、省庁横断的性格の研究開発事業の企画及び推進は非常に容易である。ただ、(旧)科学技術革新本部のような政府組織次元の責任がある省庁ではなく、委員会の形で存在し、総合調整が責任を持って実行されるか確信できない部分である。NSTC は、事実上の未来創造科学部の組織力を活用しており、国の科学技術行政システム上、NSTC と青瓦台(大統領府)が二元的に総合調整機能を実行しており、明確な役割システムが必要である。日本は CSTI の総合調整の役割を強化するために事務局自体の機能強化が必要であり、内閣府と文部科学省の省庁横断的な科学技術の役割分担を明確にする必要がある。

第二に、科学技術関連機関との協力体制を構築しなければならない。韓国の NSTC は、研究開発以外の科学技術関連政策の企画や調整には限界があり、これを補完するために大統領と国務総理傘下の他の委員会と直・間接的な連携や共同委員会の開催推進等を通じ、科学技術的視野を広げる必要がある。

国家科学技術政策間の連携と統一性を確保するため、NSTC を中心に合同ワークショップや会議等を通じ、他の委員会が参席し、関連する政策を事前に調整して審議するシステムを制度化する必要がある。特に、大統領や国務総理が委員長として開催する宇宙、人材養成、知的財産、規制改革などの委員会と科学技術の連携を強化し、一元化された政府施策を作らなければいけない。日本の場合も、科学技術のイノベーションに関連する内閣府の本部組織との関係を明確にし、連携を強化しようとしている。まだ主要シンクタンク機関との協議会を発足する次元にとどまっているが、CSTI はこのような機関を活用した調査・分析などの具体的な政策活用をより強化する必要がある。特に、重要な科学技術政策決定や研究開発予算の調整段階では、下部委員会との意見交換を通じて、政策的・技術的側面を同時に考慮する安全装置を構築する必要がある。

第三に、委員の資格と参席度に関する改善方案が必要である。韓国の場合、NSTC 委員選定のための基準作りと、定期的評価等を通じ、専門的かつ客観的であり、積極的な委員を選ぶ必要がある。また、NSTC は、定例会のにもかかわらず、委員が欠席した場合、その理由を提出するようにして、委員別の年間の参席率を集計して、本会議で報告する必要がある。やむをえず会議不参席時に、映像会議システムで意思を表明する方法を長期的に採択する必要がある。

第四に、案件の上程を体系化しなければならない。日本の場合、年間上程案件を予め需要調査したり、省庁別、時期別に案件を適切に分割するなど、体系的に管理しているものではない。なぜなら CSTI では具体的な案件がなく技術動向の発表などで会議を済ませている場合が見受けられるからである。最近

CSTI 開催は 119 回目を数えており、2001 年の第 1 回から政権にかかわらず、着実に重要案件の継続性を追求しているのが大きな特徴である。

一方、韓国は 2014 年から委員会の開催を定例化し、案件上程も未来創造科学部で年初に省庁ごとにモニタリングを通じ、年間計画を立てるなど、上程される案件も体系化するための努力を進めている。

ただ、上程される案件は、関係省庁間の事前の意見集約を経て、運営委員会または本会議が開催される 7 日前までに委員に送付されるのが原則であるが[10]、実際は、会議の開催 1～2 日前までに各省庁からの最終的な案件を変更するが多い。従って、事前の検討が困難な場合は、事務局の専権で、次期委員会に上程を保留させ、委員に十分な検討時間を与える必要がある。案件を文書化するための時間とコストを節約し、管理を体系化するためにコンピュータを利用した案件の検討およびビデオ会議も検討する必要がある。

本研究では、日韓の科学技術政策の調整・審議機構の運営上の比較・分析を実施したが、過去数十年間、日韓間の科学技術のガバナンスの変化とこれを根拠としたデータを活用し、科学技術予算に対する日韓間の比較・分析などは、今後の課題として推進する価値があると判断される。

表 1. 科学技術政策調整・審議機構の政策運営の争点に関する日韓間の比較

科学技術政策の調整・審議機構の機能	韓国	日本
省庁間の総合調整能力	○	△
民間委員の権限と力量発揮	△	○
科学技術基本計画上の権限を明示	X	○
政府委員の参席率	△	○
上程案件の計画性	○	△
上程案件の主なトピック	技術分野の中長期計画	科学技術政策とイノベーション

※ ○効果的・効率的、△普通、X 課題あり

<REFERENCES>

- [1] S. M. Roh, 行政委員会の特性と機能に関する比較研究, 韓国行政学会, 1-23(2007)。(韓国語)
- [2] Zegart, Amy B. Blue Ribbons, Black Boxes: Toward a Better Understanding of Presidential Commissions. Presidential Studies Quarterly, 34(2), 366-393 (2004)。
- [3] Balla, Steven J. and John R. Wright, Interest Groups, Advisory Committees, and Congressional Control of the Bureaucracy, American Journal of political Science, 45(4), 799-812(2001)。
- [4] 金性洙, 科学技術行政体制改編の特性や政策運営の争点の分析, 韓国公共管理学報, 22(1), 49～75(2008)。(韓国語)
- [5] 洪國善外, 科学技術総合調整システムの発展方向, 韓国科学技術企画評価院, (2009)。(韓国語)
- [6] 成知恩外, 持続可能な科学技術の革新ガバナンスの発展方案, 政策研究, 2012(6), 科学技術政策研究院, (2012)。(韓国語)
- [7] 千世奉, 科学技術政策ガバナンス変動に関する新制度主義分析: 盧武鉉政府と李明博政府を中心に, 韓国政策学会報, 22(4), 87～113(2013)。(韓国語)
- [8] 第 3 次科学技術基本計画 (2013～2017), 未来創造科学部, (2013)。(韓国語)
- [9] 金性洙, 国家競争力強化のための科学技術ガバナンスの発展の方向性, 将来の韓国社会と科学技術, 韓国科学技術団体総連合会, 74～100, (2007)。(韓国語)
- [10] 2014 年国家科学技術審議会運営計画(案), 未来創造科学部, (2014)。(韓国語)
- [11] 在韓日本大使館との議論の内容, (2014)。
- [12] 科学技術基本計画, 閣議決定, (2011)。