

Title	宇宙基本法による宇宙開発利用推進の再考
Author(s)	熊田, 憲
Citation	年次学術大会講演要旨集, 25: 484-488
Issue Date	2010-10-09
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/9343
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

宇宙基本法による宇宙開発利用推進の再考

○熊田 憲 (東北大学)

1. はじめに

宇宙基本計画(2009)の冒頭には、「今回取りまとめた宇宙基本計画は、平成20年5月に成立した宇宙基本法に基づくものであり、我が国の宇宙政策史上初の試みである」とある。また、宇宙基本法の位置付けとして、「同法により、内閣総理大臣を本部長とする宇宙開発戦略本部が内閣に設置され、我が国全体の宇宙開発利用を戦略的に推進するための司令塔が設けられた」ともある。

宇宙基本法成立により設置された宇宙開発戦略本部により、宇宙基本計画を含め多数の文書が発表されている。本稿では、これまで2年余りの宇宙開発戦略本部の政策策定構造を概観することにより、宇宙政策における宇宙開発戦略本部の役割、機能を考察し、総合科学技術会議、また、科学技術基本計画分野別推進戦略との関連性を含め、宇宙開発利用推進における宇宙開発戦略本部設置の意味を再考する。

2. 政策策定構造

2.1 宇宙開発戦略本部

宇宙基本法では、宇宙活動に関する法制、宇宙開発利用に関する機関の見直し、行政組織の在り方、について検討の実施が示された。宇宙基本法では、これらの検討を1年以内を実施するとして

おり、これに対応する形で、宇宙開発戦略本部の設置以降、非常に早い段階で宇宙開発戦略専門調査会が設置された。さらに、その下には2つのワーキンググループが置かれており、その後、本部内には月探査に関する懇談会、また、今後の宇宙政策の在り方に関する有識者会議が内閣官房長官決裁により立ち上がっている。図1に宇宙開発戦略本部に設置されている検討組織と、その活動期間、検討・策定した文書を示す。

ここで、主に検討の中心となるのが宇宙開発戦略専門調査会である。この調査会は宇宙基本計画に係る事項を含め、宇宙開発利用全体の調査を目的として、宇宙開発戦略本部決定により設置されている。これまでに宇宙基本計画を検討し、各ワーキンググループの報告を纏めているが、宇宙基本計画策定以降は実質的に開催されていない。

さらに、宇宙開発利用体制検討、宇宙活動に関する法制検討ワーキンググループも、それぞれ報告書を提出し、現在は活動を休止している。そして、新たに立ち上がった月探査に関する懇談会は、およそ1年の活動期間の後、「我が国の月探査戦略」(2010)を策定した。また、今後の宇宙政策の在り方に関する有識者会議は、3ヶ月のうちに7回の会合を開き、提言書を纏めている。

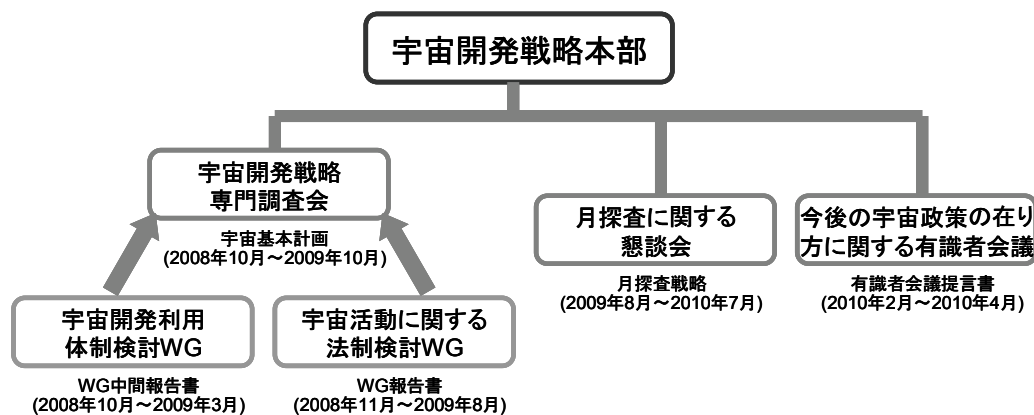


図1 宇宙開発戦略本部の政策策定

2. 2 総合科学技術会議

総合科学技術会議は、内閣総理大臣のリーダーシップの下、科学技術政策推進のための司令塔として国全体の科学技術を俯瞰し、総合的かつ基本的な政策の企画立案及び総合調整を実施するために設置された。図2に総合科学技術会議に設置されていた宇宙分野に関連する検討組織と、その活動期間、検討・策定した文書を示す。

ここで、主に宇宙分野に関する検討の中心となっていたのが宇宙開発利用専門調査会であった。この調査会は、2001年10月という総合科学技術会議の設置から間もなく、日本の宇宙産業の国際競争力の強化を図る、宇宙の利用を通じて国民生活の質の向上に資するため、今後の宇宙開発利用に対する取組みの基本等について調査・検討を行うことを目的として設置された。3年余りの活動期間中に「今後の宇宙開発利用に関する取組みの基本について」(2002)(以下、「取組みの基本」)、そして「我が国における宇宙開発利用の基本戦略」(2004)(以下、「基本戦略」という基本方針、国家戦略を策定し2004年8月で終了している。

さらに、総合科学技術会議には、宇宙開発利用を含むフロンティア分野の分野別推進戦略を検討する組織として、適宜、プロジェクトチームが発足している。当初、重点分野推進戦略専門調査会に置かれたフロンティアプロジェクトは第2期分野別推進戦略の策定に、その後、第3期では、基本政策専門調査会の下でフロンティア分野推進戦略プロジェクトチームが策定にあたった。現在、宇宙分野を担当範囲に活動している組織は、基本政策専門調査会の分野別推進戦略総合PTの下にフロンティアPTが存在しており、第3期分野別推進戦略のフォローアップを主な目的として開催されている。

3. 考察

考察を行なうにあたって、あらためて宇宙開発戦略本部と総合科学技術会議の設置理由と所掌業務を確認したい。

宇宙開発戦略本部は、宇宙開発利用に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、内閣に置かれた(宇宙基本法第二十五条)ものであり、同法第二十六条によれば、所掌事務は以下である。本部は、次に掲げる事務をつかさどる。

- 一 宇宙基本計画を作成し、及びその実施を推進すること。
- 二 前号に掲げるもののほか、宇宙開発利用に関する施策で重要なものの企画に関する調査審議、その施策の実施の推進及び総合調整に関すること。

総合科学技術会議は、我が国全体の科学技術を俯瞰し、各省より一段高い立場から、総合的・基本的な科学技術政策の企画立案及び総合調整を行うことを目的とし、「重要政策に関する会議」の一つとして内閣府に設置された(総合科学技術会議HPによる)。

ここで、重要政策会議とは、中央省庁等改革において、最も重要な柱の一つとされた内閣機能の強化に対して、特に、内閣及び内閣総理大臣を助ける「知恵の場」としての機能を十分に果たせるよう内閣府に設置されたものとされる。内閣府設置法第二十六条による総合科学技術会議の所掌事務は以下となっている。

- 1) 内閣総理大臣等の諮問に応じ、次の事項について調査審議
 - ア. 科学技術の総合的かつ計画的な振興を図るための基本的な政策

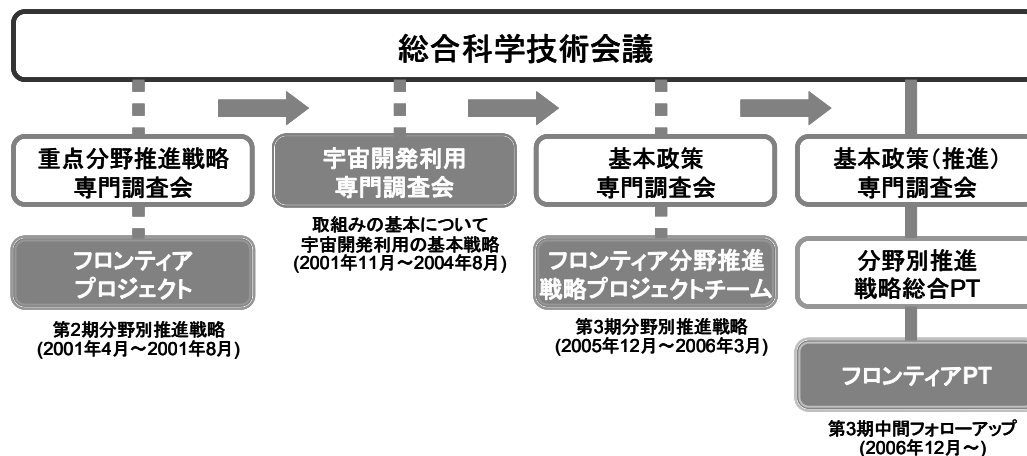


図2 総合科学技術会議の宇宙政策策定(時系列)

- イ. 科学技術に関する予算，人材等の資源の配分の方針，その他の科学技術の振興に関する重要事項
- 2) 科学技術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
- 3) 1)のイ. 及びイ. に関し，必要な場合には，諮問を待たず内閣総理大臣等に対し意見具申

3. 1 総合科学技術会議と宇宙開発戦略本部の位置付け

図2に示した宇宙政策策定の時系列からは，総合科学技術会議における宇宙分野の検討組織の位置付けが変化していることが読み取れる。総合科学技術会議の設置当初は，第2期分野別推進戦略の策定を目的としたフロンティアプロジェクトが開催された。その後，総合科学技術会議の直下に宇宙開発利用専門調査会が設置される。この当時，総合科学技術会議の設置により，宇宙開発委員会が文部科学省の所管になり，国全体の宇宙分野を俯瞰する組織が失われていた。このため宇宙開発利用専門調査会は，この宇宙開発委員会に代わり，国の宇宙戦略を一元的・一体的に取り扱う組織として認識されていた。しかし，宇宙開発利用専門調査会が「基本戦略」を提出し終了した後は，総合科学技術会議における検討対象が分野別推進戦略に限られ，宇宙分野が分野別推進戦略の一分野として，埋没していくことがわかる。

表1は，第2期以降に提出された宇宙戦略文書を示したものである。この表からも，第3期の分野別推進戦略策定以降，総合科学技術会議における宇宙関連の議論が停滞したことがわかる。唯一現存する基本政策専門調査会のフロンティアPTでは，第3期策定後，3年余りとなる2009年5月までに9回の会合を開き，分野別推進戦略の中間フォローアップとして「フロンティア分野の現状分析と今後の対応方針に関する取り纏め」(2009)を提出したにすぎない。その後，2010年に入り2回の会合が開かれているが，これは2009年度のフォローアップという趣旨となっている。この間，宇宙開発戦略本部では複数のワーキンググループ，懇談会，有識者会議が設置され，その検討結果が矢継ぎ早に発表された。この検討は宇宙基本法において求められた事項ではあるものの，2年間に宇宙分野の課題に対する検討が，宇宙開発戦略本部により着実に実施されてきたことがわかる。

宇宙基本計画には「同法により，内閣総理大臣を本部長とする宇宙開発戦略本部が内閣に設置され，我が国全体の宇宙開発利用を戦略的に推進するための司令塔が設けられた」とある。つまり，宇宙基本法は，総合科学技術会議における宇宙分野の重要性を薄め，宇宙開発委員会から移行された宇宙分野を一体的に取り扱う機能を10年に満たない期間で，再度，総合科学技術会議から独立させる働きをしたといえる。

表1 宇宙戦略関連文書の策定

	総合科学技術会議	宇宙開発戦略本部
2001.9	第2期分野別推進戦略	
2002.6	今後の宇宙開発利用に関する取り組みの基本について	
2004.9	我が国における宇宙開発利用の基本戦略	
2006.3	第3期分野別推進戦略	
2008.5	宇宙基本法	
2008.12		宇宙基本計画の基本的な方向性について
2009.4		我が国の宇宙開発利用体制の在り方について<中間報告>
2009.5	フロンティア分野の現状分析と今後の対応方針に関する取り纏め	
2009.6		宇宙基本計画
2010.3		宇宙活動に関する法制検討ワーキンググループ報告書
2010.4		今後の宇宙政策の在り方に関する有識者会議提言書
2010.5		宇宙分野における重点施策について
2010.7		我が国の月探査戦略
2010.8		当面の宇宙政策の推進について

3. 2 宇宙基本計画と分野別推進戦略の役割

表 1 の宇宙戦略関連文書の策定にあるように、宇宙基本法制定以前にも、宇宙分野の戦略は既に存在していた。総合科学技術会議による「基本戦略」である。そして、「基本戦略」には「今後 10 年程度を見通した基本戦略を策定する」と明記されている。一方で、宇宙開発戦略本部による宇宙基本計画には、「本計画については、今後 10 年程度を見通した 5 年間の政府の施策を総合的かつ一体的に推進する計画」とある。

急速な競争環境の変化、そして技術の進展の中で、早急な対応を適切に実行することは重要である。しかしながら、宇宙基本計画は、宇宙開発利用専門調査会がおよそ半年、11 回の検討を行った「取り組みの基本」、さらに、およそ 1 年、16 回に渡り「取り組みの基本」を精査し、より踏み込んだ議論を加え策定された「基本戦略」を、わずか 5 年で塗り替える結果となった。宇宙開発戦略本部が設置されたとはいえ、わずかな期間で国家戦略を書き換えれば、国家の明確なビジョン、意志を国内外の宇宙分野関係者、国民に示すという、戦略文書の役割を果たすことができない。

また、宇宙基本計画と分野別推進戦略の役割も不透明のままである。第 3 期分野別推進戦略の策定時には、「基本戦略」という宇宙分野に関する基本方針、国家戦略が既に存在していた。その上で、フロンティア分野としての位置付けではあるものの、さらに、新たな宇宙戦略を策定する意図はどこにあるのか。単に、他分野と歩調を合わせるといふ意味であるならば、「基本戦略」との役割の違いを明確に示す必要があったのではないだろうか。

総合科学技術会議において生み出されたこのような状況は、新たに宇宙開発戦略本部が設置されたことにより、さらに複雑化した。つまり、宇宙基本法は異なる司令塔による異なる戦略の存在を生み出したといえる。

3. 3 国家戦略と司令塔

これまでの考察から、宇宙基本法成立により起こった、宇宙戦略策定にみられる事実として、以下のことが導き出せる。

- ・総合科学技術会議において宇宙戦略を検討する組織の位置付けは、宇宙開発利用専門調査会の終了以降低下

- ・宇宙開発戦略本部の設置以降、宇宙戦略策定における総合科学技術会議の役割は、分野別推進戦略に限定
- ・総合科学技術会議の「基本戦略」は宇宙開発戦略本部の「宇宙基本計画」により刷新
- ・総合科学技術会議の「分野別推進戦略」と宇宙開発戦略本部の「宇宙基本計画」が並存

宇宙基本計画には、これまでの問題点として「国全体の宇宙に関する総合的戦略がなかった」ことを指摘し「今回取りまとめた宇宙基本計画は、平成 20 年 5 月に成立した宇宙基本法に基づくものであり、我が国の宇宙政策史上初の試みである」としている。しかし、本稿で指摘したとおり、総合的な宇宙戦略として「基本戦略」は存在していたのである。さらに、分野別推進戦略との並存状況にもあった。

また、宇宙基本計画には「本計画は、策定から 5 年後を目処に全体の見直しを行うこととするが、フォローアップの結果等を踏まえ、必要に応じて随時見直しを行う」とある。この手法は、科学技術基本計画に沿って 5 年ごとに策定される分野別推進戦略とプロセスが一致する。そして、計画に対するフォローアップを随時行うという点においても、現在の総合科学技術会議におけるフロンティア PT の役割と重なっている。つまり、日本の宇宙分野は、5 年ごとに 2 つの司令塔により、異なる 2 つの戦略が策定される状況に、今日ある。

このような状況を生み出した宇宙基本法の成立は、今後、宇宙基本計画と科学技術基本計画との関係性の明確化、そして、そのための宇宙開発戦略本部と総合科学技術会議の関係性の明確化を求めることに繋がるものと考えられる。

総合科学技術会議基本政策専門調査会は、第 4 期科学技術基本計画策定に向けた「科学技術基本政策策定の基本方針」(2009)を発表している。ここでは、基幹・安全保障技術、人類未踏領域の調査・研究といった項目を、国家の基盤を支える研究開発とした上で「これらの研究開発については、当該領域の施策全体を定めた宇宙基本計画や海洋基本計画といった他の基本計画と整合性を取りながら進める」として、宇宙分野に言及した。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の一体的推進が掲げられており、宇宙分野の位置付けの変化も予想される。

そして現在も、宇宙開発戦略本部では、体制、法制、月探査といった重要課題が継続的に検討されている。宇宙分野は、活動そのものが長期的であり、予算も継続的に配分される必要がある。短期的な政策転換は長期的活動の成功を阻害する要因となりかねず、宇宙分野全体の発展にとって、良い結果は生まれない。長期的な研究開発がもたらす価値と、短期的で柔軟性のある研究開発が生み出す価値を精査し、これを統合的な戦略の土俵に乗せて議論するという戦略策定プロセスが重要となる。

宇宙基本計画において「我が国全体の司令塔」と明記された宇宙開発戦略本部が真の司令塔として、どのようにその役割を担うのか。科学技術基本計画との関係性を含め、単なる組織的な「連携強化」や戦略文書の「整合性確保」といった文言に留まらない、最上位の戦略策定が可能となる、実行力のある体制、制度の構築が必要である。

4. おわりに

本稿で述べてきたように、日本全体の宇宙戦略という位置付けを考えるには、宇宙基本計画と科学技術基本計画との関係性を、「宇宙開発利用」と「フロンティア」の違い、あるいは「大規模」や「国家的に重要な」研究開発の違い、また「技術」と「政策」の議論の場の違い、といった分離・分担の論点で終わらせてはいけない。

宇宙局の設置、宇宙航空研究開発機構の所管の変更、宇宙開発委員会の位置付けの変更など、今後進展していく体制整備に向けて、整備された体制がその役割を果たし機能するためには、もう一度原点に立ち返り、日本全体の宇宙戦略という枠組みの意味をとらえ直し、宇宙基本法の理念を実現する真の実効性をともなった体制構築へ向けた議論が求められる。そのためにも、宇宙開発委員会から宇宙分野の司令塔の役割を継承した総合科学技術会議が、10年を経ずに、再度、宇宙開発戦略会議へと役割を渡したというファクトに対する検証が必要である。

<参考文献>

- [1] 今後の宇宙政策の在り方に関する有識者会議の開催について（平成22年2月23日内閣官房長官決裁）
- [2] 月探査に関する懇談会の開催について（平成21年7月17日内閣官房長官決裁）
- [3] 宇宙活動に関する法制検討ワーキンググループの設置について（平成20年10月1日 宇宙開発戦略本部宇宙開発戦略専門調査会決定）
- [4] 宇宙開発利用体制検討ワーキンググループの設置について（平成20年10月1日宇宙開発戦略専門調査会決定）
- [5] 宇宙開発戦略専門調査会について（平成20年9月12日宇宙開発戦略本部決定）
- [6] 総合科学技術会議重点分野推進戦略専門調査会分野別プロジェクトについて（平成13年4月10日）
- [7] 宇宙開発利用専門調査会の設置等について（平成13年10月30日総合科学技術会議決定）
- [8] 総合科学技術会議基本政策専門調査会分野別推進戦略プロジェクトチーム（PT）による検討作業の開始について（平成17年12月2日内閣府政策統括官（科学技術政策担当））
- [9] 今後の分野別PTの推進体制について（案）（平成18年11月9日基本政策推進専門調査会）
- [10] 総合科学技術会議、第2期科学技術基本計画分野別推進戦略、2001
- [11] 総合科学技術会議、今後の宇宙開発利用に関する取り組みの基本について、2002
- [12] 総合科学技術会議、我が国における宇宙開発利用の基本戦略、2004
- [13] 総合科学技術会議、第3期科学技術基本計画分野別推進戦略、2006
- [14] 宇宙開発戦略本部、宇宙基本計画の基本的な方向性について、2008
- [15] 宇宙開発戦略本部、宇宙基本計画、2009
- [16] フロンティア PT、フロンティア分野の現状分析と今後の対応方針に関する取り纏め、2009
- [17] 総合科学技術会議基本政策専門調査会、科学技術基本政策策定の基本方針、2009