

成長戦略の一環として策定された「統合イノベーション戦略」の危険性

2019 年 5 月 25 日

日本科学者会議科学・技術政策委員会

この 1 年間の日本の科学・技術、学術と大学をめぐる情勢において最大のできごとは、2018 年 6 月 15 日に閣議決定された統合イノベーション戦略(以下、「統合イノベ戦略」と略記)の策定である。

安倍首相は、統合イノベ戦略を答申した総合科学技術・イノベーション会議(CSTI)で、「大学の運営費交付金の在り方を、大胆に改革する。スピード感を持って経営改革に取り組む大学、民間資金の獲得に積極的な大学に対して、交付金を重点的に傾斜配分する、新しい仕組みを導入する。…イノベーションを生み出す拠点である「大学」の改革を力強く後押しする…今回の戦略には、野心的なターゲットを掲げ、民間の英知を結集する、いわば「ムーンショット型」の研究開発支援に向けた取組も盛り込んだ。…この戦略を、内閣の成長戦略のど真ん中に位置付け、関係大臣は、これまでの発想にとらわれない大胆な政策を、一丸となって、迅速かつ確実に、実行していただきたい。」(2018 年 6 月 14 日、CSTI 議事概要)と述べた。

また、松山科学技術担当相(当時)は閣議において、「ソサエティ 5.0 の実現のため、世界水準の目標、論理的道筋、時間軸を示し、基礎研究から社会実装・国際展開まで「一気通貫」で取組を推進する」などとの意を示した。

これら発言からも、統合イノベ戦略は、成長戦略の一環であり、「大学改革」を柱の一つとしていることが分かる。

統合イノベ戦略は、2013～17 年度に毎年策定されてきた**科学技術イノベーション総合戦略**(STI 戦略)に替わるもので、2018 年度から STI 戦略の策定はない。**第 5 期科学技術基本計画**(2016 年 1 月閣議決定)では、「基本計画を 5 年間の科学技術イノベーション政策の基本指針としつつ、毎年度「科学技術イノベーション総合戦略」を策定し、柔軟な政策運営を図っていく」と明記していたので、明らかな軌道修正である。

成長戦略の一部として位置付けられた統合イノベ戦略は、官房長官を長とする**統合イノベーション戦略推進会議**が CSTI その他の司令塔会議を束ね「調整」することからも、従来の科学技術政策の延長線上のものではなく、日本の科学・技術、学術と大学の変質と動員を強権的に実行しようとする計画文書である。第 6 期科学技術基本計画の策定も始められ、統合イノベ戦略の狙いは基本計画の中期的な計画としてより骨太に仕込まれることになる。

(「統合イノベ戦略」の問題点については、当委員会の『「統合イノベーション戦略」の策定と日本の科学・技術、学術』(2018 年 7 月、<http://www.jsa.gr.jp/committee/2018/201807tougouinnovation.pdf>)を参照いただきたい)

1. 統合イノベーション戦略は、策定の発端から「大学改革」が支柱だった

統合イノベ戦略は、科学技術政策の枠内の政策ではなく、2017 年 12 月の CSTI 本会議の後、CSTI の下に設置したイノベーション戦略調整会議(主要大臣で構成)が、上位の CSTI の頭越しに策定を進めたものである。

先の会議では、「既得権を打破する抜本的な大学改革…が必要である。…抽象論ではなく具体的な取組を時間軸とともに示すことである。…Society 5.0 の本格実装へ向けて、産学官のコミットメントと実行を誘導する統合イノベーション戦略を策定する」(橋本和仁議員)、また「科学技術・イノベーションの政策メニューは既に出尽くしている…正に実装こそ全てという段階に来ている。…世界ではイノベーションの母体である大学が、今や知そのものをマネタイズする、お金にする、そういうエコシステムを作っている。そうした中で、日本の大学が知識産業にどう変貌していくかという辺りがポイントになる…リストラクチャリングの工程表を明確にして、しっかり固めることが、統合イノベーション戦略を実効あるものとし、推進力につながる」(小林喜光議員)などの声を受けて、安倍首相が、「イノベーションを実現するためには、グローバルな視座に立ち、基礎研究から社会実装まで一気通貫の戦略が必要である。2020 年に向け生産性革命を実現するためにも、もはや抽象論ではなく具体的な政策を速やかに実行していかなければならない。このため、統合的かつ具体的なイノベーション戦略を…策定して頂きたい。中でも、イノベーションの創出拠点として大きな役割が期待される大学について、改革を強力に進める…戦略策定を待つことなく、来年度から、民間資金獲得の実績を有する大学や、若手重視の人事給与・ガバナンス改革を行う大学を、重点的に支援するなど、改革に向けてめりはりのある対応を実施」すべきと、「大学改革」を柱とする統合イノベ戦略の策定を指示した。

2. 成長戦略からの要請に応えた「大学改革」

イノベーション政策のカギが「大学改革」にあるという認識は、先の CSTI に先立つ 2017 年 11 月の**経済財政諮問会議**(以下、「経財諮問会議」と略記)と CSTI との合同会議で意思一致されていた。ここでは、「世界の研究大学は、もはや学術、教育の拠点というより、むしろ知識の産業と化しており、民間資金を大胆に集め、巨大な成長産業…大学改革のアイテムは既に出そろっており、あとはこれをどのように動かしていくかという段階…頭脳は非常に素晴らしいが、社会性に乏しい人間が集まっているというのが大学であった。それに対し、自主性だけを委ねるという政策のナンセンス」(上山隆大 CSTI 議員(常勤))、また「大学再編については、イノベーションを軸に、国公立の枠を超えた連携、統合・機能分担化を促進する…人づくり革命の観点からも、大学改革を進める大学、いわゆるファーストペンギン

には、思い切った支援」(榊原定経経財諮問会議議員(当時))が必要であると、イノベーションのためには「大学改革」による大学選別が欠かせないことを要求し、これに安倍首相が呼応している。

同様に、2017年11月の**未来投資会議構造改革徹底推進会合「企業関連制度・産業構造改革・イノベーション」会合(イノベーション)**(以下、「徹底推進イノベーション会合」と略記)とCSTI政策討議との合同会合では、「全然成果が出ていないわけですから、この大学改革を文部科学省だけに任せるのではなく、文部科学省が中心になるのかもしれないけど、各省が協力してやる。文部科学省は、ある意味で執行機関、そういう位置付けでやる…やるべきことも明らかになっているのに、そしてやってきたはずなのに、成果が上がらないのは、正にスピード感が遅くて中途半端で、スクラップ・アンド・ビルドもできてこなかったということ…やるべきことをリストアップして具体的な工程表を作って一個一個つぶしていく」(和泉洋人内閣総理補佐官)という要求を受けて、徹底推進イノベーション会合の副会長・橋本和仁CSTI議員が、未来投資戦略、STI戦略への反映を請け負っている。

これらの方向は、2017年12月に閣議決定された「**新しい経済政策パッケージ**」として整理された。ここでは、「Society 5.0の社会実装に向けた制度整備を加速するとともに、破壊的イノベーションに対応した世界水準のイノベーションエコシステムを創り上げる」として、「イノベーション促進基盤の抜本的強化」の項目において、「Society 5.0の本格実装に向けた戦略的イノベーションの推進」、「若手研究者の活躍促進」、「官民資金のイノベーションの促進」と並んで、「大学のイノベーション拠点化」を明記し、「大学改革」を内閣の方針レベルに明確に位置付けた。

統合イノベ戦略の策定が近づいた2018年3月の徹底推進イノベーション会合とCSTI政策討議との合同会合では、「役所も、社会も、産業界も、大学の問題を、文部科学省だけに任せておいてはいけないということは共通の認識」(和泉総理補佐官)、また「国立大学の3類型や運営費交付金等については、この会議での議論を踏まえて文部科学省が責任を持って取り組むべきこと」(五神真未来投資会議議員)とダメ押しがされている。

経財諮問会議、未来投資会議という成長戦略の司令塔と摺り合わせ、策定された統合イノベ戦略は、「大学」が最頻のキーワードで、見出し項目に「大学改革等によるイノベーション・エコシステムの創出」が掲げられている。

統合イノベ戦略と同日閣議決定された「**未来投資戦略 2018—『Society 5.0』『データ駆動型社会』への変革**」が「イノベーションを生み出す大学改革と産学官連携」、「大学改革等による知的集約産業の創出」などを掲げる一方、「**骨太方針 2018**」が「人づくり革命の実現と拡大」の中で「大学改革」を見出し項目に掲げたのは、偶然でない。なお前年2017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 2017**には「大学改革・国研改革と研究資金改革との一体的推進を加速」、同じく**未来投資戦略 2017**には「産学連携の推進や経営力を高める大学改革」など、既に「大学改革」でのフェイズ合せは完了し、今や実行あるのみという共通認識の段階になっていたのである。

3. 「執行機関」とされた文部科学省が忠誠心を発揮

成長戦略の司令塔から酷評された文部科学省はその存在意義をかけ、「大学改革」を精力的に具体化している。

特に、**中央教育審議会答申「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン**」(2018年11月)では、「22年先を見据えて、そこから逆算的に考え、必要な提言」を行うと位置付けて、「先端的な研究を推進することにより、イノベーションを創出していくことが重要」、また「学術研究の成果もまた、社会に還元することを通じて、社会からの評価と支援を得るという好循環を形成」とイノベーション政策への貢献を重視し、「多様性を受け止める柔軟なガバナンス等」の標題のもと、「学長のリーダーシップの確立等のガバナンス改革を促進するため、教授会の役割の明確化、副学長の職務の変更や監事の権限強化等の制度改正が行われたが、今後は、各大学で制度改正の趣旨を踏まえ、学内で実質化」すること、また「教育研究及び財務情報の分析等を通じて各大学のマネジメント機能や経営力を強化」するとともに、「大学等の連携・統合」(国立大学の一人法複数大学制導入、私立大学の連携・統合円滑化、国公私立の枠組みを越えた連携)を促進すると書き込み、統合イノベ戦略等の求めに恭順の意を示した。

さらに、2018年12月のCSTI本会議に提出された「国立大学改革の方向性について」では、「人材育成・イノベーション創出を担う大学の役割を果たすため 真に「挑戦」する国立大学の教育研究基盤を強化」として、「人事給与マネジメント改革」「評価と資源配分」「ガバナンス/連携・統合」の諸施策を報告している。なお、**国立大学の一人法複数大学制度等に関する調査検討会議**が2019年1月「最終まとめ」を行い、改正法案を準備した。

そして2019年2月、「**高等教育・研究改革イニシアティブ(柴山イニシアティブ) ~高等教育機関における教育・研究改革の一体的推進**」を発表し、Society 5.0に向けた人材育成や「大学改革」のために、「高等教育・研究機関の取組・成果に応じた手厚い支援と厳格な評価を徹底」することで、「教育」「研究」「ガバナンス」改革を加速化した。そこでは、「厳格な評価」として、「改革に意欲のある大学等への重点支援」、「産学連携(外部資金獲得)の推進」、「大学評価において学生の伸びの確認を徹底」、「教育の質を保証できない大学は撤退」、「改革の進捗や成果に応じた評価・資源配分のメリハリ付け・徹底」、「単独で改革が行えない大学は再編・統合・撤退」など、聞き飽きた管理強化策と工程表とを示している。次いで2019年4月、省内タスクフォースの議論に基づく「**研究力向上改革 2019**」において、「研究力が相対的に低迷する現状を一刻も早く打破するため、研究「人材」、「資金」、「環境」の改

革を、「大学改革」と一体的に展開」するプランを提示している。

4. 統合イノベーション戦略の危険な狙い

統合イノベーション戦略は、その柱である「大学改革」以外にも危険な狙いを書き込まれている。それぞれ詳細に分析批判すべきところだが、紙面の都合上略述に留める(先に紹介の当委員会の統合イノベーション戦略批判を参照)。

(1)イノベーション、Society 5.0 実現に直接寄与しない基礎研究・学術研究を無視

「基礎研究」「学術研究」については「基礎研究から社会実装・国際展開までの一貫通貫」や「基礎研究の成果が破壊的イノベーションや創業につながる」などの文脈に過ぎず、それ自体「推進」の対象にあげられていない。

(2)軍事研究に全府省、産学官を動員

「特に取組を強化すべき主要分野」に安全・安心が明記された。「技術的優越」、「我が国の科学技術を俯瞰し、安全・安心の観点から伸ばすべき分野や補うべき分野、適切に管理すべき分野を明確化」、「活用が期待される科学技術候補や適切に管理すべき分野を早期に発掘」、「大学、企業等が組織として科学技術情報を守るための適切な対応」等と書かれ、(日本中の)科学・技術の監視と軍事的観点での科学技術(政策)の評価が目論まれている。

(3)オープンサイエンスに対して規制の強化を図る

研究データ登載やデータポリシー策定の国際水準からの遅れ等の不備を認め、リポジトリの整備・運用を進めるとい一方で、商業化や安全・安心等を理由に、データ公開に規制を加えることを重視している。

(4)SDGs(持続可能な開発目標)との「親和性」を謳う牽強付会

2015年9月国連サミットが採択したSDGsは、17のゴール・169のターゲットを掲げる2030年までの国際目標で、貧困、飢餓、不平等をなくし、ジェンダー平等、気候変動対策、資源の保全・保護、ディーセントワーク促進等の課題の実現を目指すものである。確かに統合イノベーション戦略は、SDGsは「人間中心の持続的な社会構築を目指す Society 5.0との親和性が高い」などと説明するが、日本の科学技術イノベーションのSDGsへの貢献は「体系化された取組が不十分」と認めてもいる。どうみても統合イノベーション戦略のイノベーション万能路線は、SDGsと相容れない。

(5)民間研究開発投資への国の誘導・援助拡大と科学技術予算拡大

「政府研究開発投資(対GDP1%)」と「官民研究開発投資(対GDP比4%以上)」の達成(2020年度末)は、GDPを600兆円にする前提で、官民24兆円(2016年度18.4兆円)、政府6兆円(2018年度予算3.8兆円)の数字を示している。その実現のために、民間での先進技術等の開発・導入、投資の拡大の誘発を「目指すべき将来像」として求めた。既に2018年度予算の「官民研究開発投資拡大プログラム」(PRISM)、2019年度の「ムーンショット型研究」(補正予算で1000億円計上)など、民間R&D投資の拡大が望まれる領域への予算投入が拡大している。(参照資料:『日本の科学者』2019年6月号「統合イノベーション戦略」元年の2019年度科学技術関係予算)

5. 統合イノベーション戦略は「科学技術白書」が提起した「基盤的な力の強化」に逆行

「2018年版科学技術白書」は、論文数の減少や被引用数Top10%補正論文数の国際シェアの減少等、「研究力」に関する国際的地位低下などを踏まえ、「科学技術イノベーションを持続的に創出していくために…基盤的な力が必要」、また「知の基盤として…学術研究と基礎研究の着実な推進により、イノベーションの源泉として多様で卓越した知を生み出してきた」と分析し、「大学等部門及び公的機関部門における論文生産割合が増加しているのに対し、企業部門における割合が低下」と指摘している。なお、科学技術・学術政策研究所(NISTEP)「科学技術指標2018」によると、企業部門の総論文数は1997年から減少し、産学共著論文も2007年以降漸減している。

しかし統合イノベーション戦略は、「2020年度までに総論文数を増やし…Top10%補正論文数の割合を10%以上」や「2023年までに研究大学の教員一人当たりの論文数・総論文数を増やし…Top10%補正論文数の割合を12%以上」等の数値目標を掲げ、「研究力」低下の責任を大学に押し付けて、更なる「大学改革」を狙っている。

6. 「選択と集中」から「戦略」と「創発」へ—無反省に政策転換を要求する経済界

2012年の安倍政権再登場以来、日本経団連を始めとする財界は、経財諮問会議や未来投資会議等で躊躇せず「大学改革」を求め、「産学官一体化」「産学融合」による「イノベーションエコシステム」実現へと要求を高めている。

例えば、徹底推進イノベーション会合(第4回)(2019年4月)は、「産学融合によるイノベーションの創出」を議題とし、文部科学省、経済産業省、内閣府と経団連が報告し、フェイズ合わせを進めている(経済産業省は「我が国は成果が出やすい応用研究にシフトし、欧米に比べ基礎研究の割合が低くなっている」と問題点を指摘)。2019年1月から経団連(中西経団連会長もメンバー)と国公私大の学長らが協議を重ね、同年4月「採用と大学教育の未来に関する産学協議会中間まとめと共同提言」で、「Society 5.0時代に求められる能力と教育」のために学修経験時間を確保する観点から採用日程変更と「リベラルアーツ教育」重視等を提言し、また「Society 5.0に向けた人材育成」のビジョンを国民に共有させるため、初等中等教育の改革にも財界が介入する意図を示している。

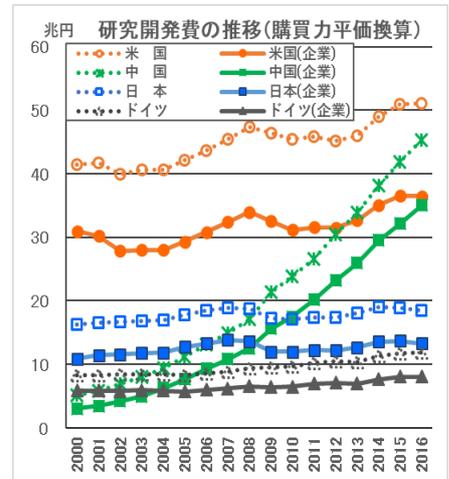
そして、経団連は2019年4月、「Society 5.0の実現に向けた「戦略」と「創発」への転換～政府研究開発投資に関する提言～」を公表した。この提言は、現時点での政府の科学技術政策に対する包括的要求文書であり、統合イ

ノベ戦略 2019(6月に予定)策定と第6期科学技術基本計画の検討開始というタイミングを踏まえて、2018年11月の「Society 5.0—ともに創造する未来—」を進展させたものといえる。その中では政府研究開発投資について「対GDP1%」の量の確保とともに、質に関わっては「選択と集中」から「戦略と創発」への転換を求めている。

経団連は、「政策レベルで認識される重要領域は、すでに競争が激化している領域であり、…単なる重点化では資金量で競り負ける可能性が高い」と方針転換の理由を述べる。今後は、「戦略的研究」=Society 5.0を実現し国家的課題の解決や新たな価値の創造を目指す研究と、「創発的研究」=破壊的イノベーションをもたらすシーズの創出を目指す研究、に投資を振り向けるべきだという。前者では企業の取組への支援の充実を、後者ではリスクがあるので政府の積極的投資を求める。

「選択と集中」は、第3期科学技術基本計画(2006年3月閣議決定)や、経団連の過去の諸提言でも明示されるとおり、従来の科学技術政策の基本哲学だった。これに対し JSA 始め心ある科学者・技術者、市民は、これこそが科学・技術、学術の歪みをもたらす原因であると、繰り返し批判してきた。

NISTEP「科学技術指標 2018」によると、日本の企業部門の研究開発費は、2007年以来一進一退でピークを回復していない。他方、米国は2011年以降ほぼ一貫して増加、中国は米国に迫る勢いである。ここに、企業の論文生産が減少している原因も窺い知れる。要は、財界主導で進めてきた科学技術政策が、企業の研究開発努力自体を阻害し、画期的成果から遠ざけてきた。真剣な反省なく、更にリスク回避を狙う政策転換の提唱に未来はないだろう。



(「科学技術指標2018(統計集)」に基づき、科学・技術政策委員会が作成)

7. 「破壊的イノベーション」をデザインしようとする見当違い

経団連は、リスクを国家予算に負わせ破壊的イノベーションを引き起こすシーズ創出を求める。しかし、デジタルカメラの席卷のように、破壊的イノベーションは画期的シーズの創出(ラジカルイノベーション)だけで起きるわけではない。初期のデジカメは玩具レベルで、一流のカメラメーカーやフィルムメーカーは魅力も脅威も感じず、それ故市場参入の経営判断もなかったが、やがてデジカメは市場で広く認められ、既存メーカーが地位を失った(クリステンセン『イノベーションのジレンマ』は、「合理的な判断の積み重ねが巨大企業を滅ぼす」と説いている)。

「破壊的イノベーション」の重視、特に、大学にシーズ創出を求め、産学融合の「イノベーションエコシステム」を介する迅速な社会実装は、統合イノベ戦略に書かれていた。従って、経団連の政策転換のキーワードが、統合イノベ戦略 2019 や第6期科学技術基本計画に書き込まれる可能性が。だが、この見当違いの方針は結局、政府研究開発投資の無駄使いに終わりがかねない(企業の側は、諸々の補助金や委託費を受け取るので腹が痛まない)。

8. 第6期科学技術基本計画(2021~25年度)を展望して

4月18日、CSTI 本会議で次期科学技術基本計画の策定が諮問され、基本計画専門調査会設置が決定された。

有識者議員資料は、「次期基本計画は、2030年から50年のあるべき国家像からバックキャストして構想し、長期的に持続可能な社会の実現に向け」、「国家価値の最大化を目指す政策提言」のために、「国、大学、企業等が有するすべての知的資源…を可能な限り把握・共有化した上で、生産性の画期的な向上」、「科学技術・イノベーション政策は成長戦略と一体」化させ、「大学においては…前向きな意識改革、ギアチェンジが必要」などの課題を提起し、「名目GDP600兆円をはるかに超える経済を実現する。次期基本計画の要諦はまさにここ」にあると結ぶ。

これに先立つ2018年12月、議員立法で研究開発力強化法が改正され、「科学技術・イノベーション創出の活性化に関する法律」(法律名を変更)が2019年1月から施行された。大学・研究開発法人の経営能力の強化、組織対組織の産学官連携促進のための大学等の体制整備、研究開発法人・国立大学法人等の株式・新株予約権の取得・保有、新たな資金配分基金の造成、などイノベーション万能のスキームが大幅に拡充されている。

また、科学技術基本法の見直しの動きも顕在化している。「人文科学のみに係るものを除く」規定の削除等が伝えられるが、根本的な狙いは、科学技術基本法をイノベーション推進基本法に性格変更し、その際、人文・社会科学も全面的に動員・活用するための管理規制の制度的保障として「人文科学」規定の導入を検討するということであろう。

先の有識者議員資料は、「2021年からの5年間は我が国の国家的な分水嶺となる。その政策的な舵取りを産学官でビジョンを共有しながら、スピード感と危機感を持ってやり遂げねばならない」という。統合イノベ戦略(6月に改定予定)で本格化している、成長戦略の一環としての科学技術政策による弊害を許すかどうかは、これからが正念場である。特に「大学改革」の動向は、日本の科学・技術、学術の研究体制の基本的枠組みに重大な影響をもたらす。

多くの心ある科学者・技術者、市民と共同して、日本の科学・技術と学術を守り、国際的責任を果たすために、JSAがどれだけ知恵と力を発揮できるかが問われている。