

「受託研究」の政策過程

——産学連携前史における漸増主義による慣行の制度化

二宮 祐

1. はじめに

本論は戦後から1970年代までの日本における産学連携政策を、その後の政策との比較のうえで「前史」と捉えて、70年に制度化された「受託研究」の政策過程に着目して、その時期の産学連携政策に関する文部省の姿勢を明らかにするとともに、政策過程モデルの一つである漸増主義を検討することによって、政策過程研究の方法論上の展開を課題とする⁽¹⁾。

産学連携についての先行研究の多くは、その慣行や制度の紹介、実践上の課題の提示、あるいは、大学自治や研究の自主性の擁護の立場からの批判的検討を行うものである。70年代までの時期の産学連携については、小田切(1994)、小林(1998)、Hashimoto(1999)、宮田(2002)、西村(2003)、田口(2003)によって次のように特徴が指摘されてきた。戦後しばらく、産業界は大学を頼りにせず海外の先進技術を直接受け入れる一方で、教員にとって使いやすい奨学寄附金を広く薄く大学へ提供することで、企業の中央研究所に入所する理工系学生を競って求めた。スプートニク・ショック後、産学連携の必要が主張されるようになったが、安保反対運動や学生運動によって反対される。Inose *et al.* (1982)、下田(2001)は工学部においてでさえも教員の身分がフルタイムの雇用であることから、産学連携には様々な制約があったとする。石油危機後も直ちに景気が回復し円高となったために、産業界は国内の大学に魅力を感じることなく、海外の大学

へ研究費を拠出するようになった。とはいえ、まったく連携が行われなかったわけではない。中山（1995）、原山ほか（2003）は、企業と教員がインフォーマルな関係によって秘密保持や信頼関係を形成していたり、教員が企業間の研究会における調整役を果たしたりしたとする。また、飯田（1998）は、大学の附置研究所の外郭団体として設立された工学系の財団法人が、企業と大学の仲立ちをしたこともあったとする⁽²⁾。この時期の連携の特徴は、産業界の担い手は大企業中心であり、その目的は研究よりも人材確保を優先していて、連携の方法はインフォーマルな関係を通じた慣行によるものだった。文部省によって公的に制度化された連携は「受託研究」だけであった⁽³⁾。

以上のように70年代までの産学連携は、現代と比較して大きく異なっている。これまで課題とされてこなかった産学連携政策の政策過程を考察することは、「大学改革」と称される現代の政策、および、その政策過程を理解するためにも意義のあることだと思われる。なお、本論は「制度化」という語句を、立法や行政決定によって成文化され、正統性を確保したという意味で用いることとする。

2. 分析枠組み

（1）先行研究—政策過程研究と経営者団体研究

政策過程研究の意義は、政策が形成、実施される過程を 이슈の展開に着目して、反復して表れるようなパターンを明らかにすることである。近年、教育政策を対象とした政策過程研究は盛んになりつつある。国レベルの政策を対象としたものとして、橋本（2008）の医師養成政策研究、徳久（2008）の「日本型教育システム」研究などが挙げられる。小川（2002）や橋本（2005）によって、政治学、行政学の動向とそれに即した教育政策過程研究レビューも行われている。

産学連携政策の重要なアクターが経営者団体である。日本経営者団体連

盟（日経連）、経済団体連合会（経団連）、経済同友会（同友会）、日本商工会議所といった経営者団体は、政策に対する影響力が強固であるとみなされることから、各産業や労働といった政策領域のみならず、教育政策においても研究対象となってきた。例えば、飯吉（2008）は経営者団体が発表する教育に関する提言文書、経営者が委員となっている審議会の答申等を社会状況、経済状況と照らし合わせることによって、経営者団体の意図を解釈している。しかし、こうした研究の多くは経営者団体の政策選好の解明を主たる目的としているのであって、その選好の実現の有無については課題としていない。また、経営者団体の意図と実際の立法や行政決定の相似を以て、経営者団体の選好の実現を類推したり、事実の分析から離れてその価値の批判を目的としたりする研究もあるが、そうした指摘は必ずしも政策過程に関する研究の枠組みを用意しているわけではない。一方、Schoppa（1991=2005：101-19）は経営者団体を圧力団体と捉えながらも、その影響力は限定的であり、70年代、80年代の教育改革においてその狙いを一部しか反映できなかったと指摘する。そして、対立の程度と登場するアクターの性格によって政策過程のパターンを分類しているのだが、対立が生じる理由については、アクターの政策選好を個々に検討することによって説明されているに過ぎず、必ずしも概念化されているわけではない。そこで、そうした理由と政策過程との関係を説明できる枠組みとして、漸増主義を前提とした政策過程モデルを検討する。

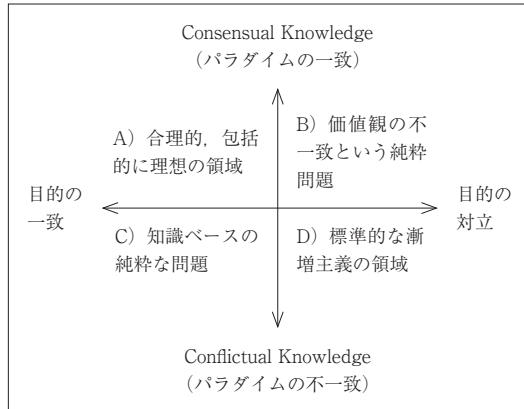
（2）漸増主義

漸増主義とは、明確な問題意識を持った合理的な意思決定者が、すべての政策案を包括的に検討したうえで最適の政策案を選択するといった政策形成に関する通説的な理解を批判して、意思決定者は様々な制約を抱えるがゆえに、政策は既存の政策を少しずつ修正して作られるというものである⁽⁴⁾。その提唱者のLindblom（1993=2004：32-47）は、漸増主義を構成する原理として、まず、穏健で合理的な結果に向かって収束するような政

治に関与する人びとの相互交流（相互調節）と、次に、認知能力の限界を抱える人間による現状に近い政策の検討という二点を挙げる。換言すれば、政策変化の小ささに着目するモデルであると言える。政策過程に関するこうした理解から、漸増主義は政策を作るための規範的なモデルであって、保守的な政策を導くとしばしば批判される「政策分析」の側面と、本論が課題としている政策過程の動態を説明する記述的な枠組みであるという「政策過程分析」の側面とを含んでいる。後者の「政策過程分析」の観点から、漸増主義は予算編成のような量的な変化の小さい政策の説明の枠組みとして採用されてきた。Pempel（1978=2004）は同様に量に着目して、戦後日本の大学の入学定員拡大政策を漸増主義によって説明している。しかしながら、本来の漸増主義の概念は政策の質的な変化の小ささ、つまり、現状をあまり変化させることのない政策をも含むものである。

この漸増主義に対して、漸増の意味は曖昧であって何が小さな変化であるのかを確定することは困難であるという批判がある⁽⁵⁾。Weiss and Woodhouse（1992）は、漸増主義の概念は広く引用されてきたにもかかわらず、経験的、理論的な調査を蓄積、発展させるような基盤を提供できなかったと評している。とはいえ、小さな変化の意味はテーマとする任意の政策領域やイシューに関して相対的に理解されるものである。例えば、Campbell（1979）は政策が新しいアイデアを含んでいるか、それとも、既存の政策の変種に過ぎないかを分析軸の一つとするが、こうした軸の設定は漸増主義の目安となるだろう。また、Hall（1993）は、政策変化を、政策を導く包括的な目標における変化、その目標を達成するための政策手段における変化、その政策手段の水準における変化、という三つに区分して、最後の変化は漸増主義の傾向を見せると言う。このHallの議論は、高齢者の家計の改善といった所与の目標が既に存在していて、年金の支給水準は漸増主義によって決定されるとするように、問題が明確に認識されていることを前提としているように思われる。しかしながら、全てのアクターが同じように問題を定義しているとは限らない。

図1 政策過程の類型



出所) Hayes, Michael T., 1992,
Incrementalism and public policy, New York: Longman,
 p. 137.

一方, Lindblom の概念を発展させて, 分析に適したモデルを提示したのが Hayes (1992 : 131-45) である。Hayes は, ある政策過程が漸増主義に該当するかどうかという視点から, 漸増主義を構成する原理のうち人びとの相互交流の過程に着目して図1のようなモデルを示す。縦軸の 'Consensual Knowledge' とは Kuhn のパラダイムとも言うべきもので, 世界がどのように動いているのかについての共通の言語, 原理への同意を意味している。絶対的な, または, 決定的な「真実」とはかかわりなく, 関連するアクターによって広く受け入れられた, 変数(行動, 願望, 価値, 要求)間の因果関係や目的手段関係についての信念の実体とも言うべきものである⁽⁶⁾。一方, 横軸はアクター間の目的についての同意と対立を意味する。このモデルは, 対立が生じる理由を二つの軸によって整理しているのである。

象限 A) は, 合理的意思決定の領域である。ただし, 人間の認知能力には限界があるため, 完全な合理的意思決定というものを想定するわけではない。ここでの合理性とは, 単に目的の一致が 'Consensual Knowl-

edge' と結び付けられていることを意味するに過ぎない。象限 D) は、標準的な漸増主義の領域である。問題は概して複雑であって、不十分にしか理解されていない。この領域に属する問題の解決には妥協が必要であって、政策は漸増主義によって形成される。象限 C) は、知識基盤に関する純粋な問題である。問題の共通理解が不十分なために、望ましい行動方針について同意することができない。それとは対照的に、象限 B) は価値観の不一致に関する純粋な問題である。価値観が異なるために、問題が明確に理解されるほど対立は激しくなるのである。以上から、漸増主義ではない政策過程となるのは象限 A) のみとなる。象限 C) においては、共通認識となるはずの知識不足のため、象限 B) においては、利害が複雑化しているために大きな政策変化は困難なのである。

以下、「受託研究」の制度化について国会の動向を確認後、関連するアクターの検討を通じて、このモデルによって政策過程の特徴を明らかにする。

3. 「受託研究」の制度化

(1) 1967 年文部省通知

「受託研究」とは、国立学校において外部からの委託を受けて公務として行う研究で、これに要する経費を委託者が負担するものである。

1960 年代は第一次中央研究所設置ブームと呼ばれるほど、多くの大企業が独自の研究所を設置した時期であった。明石 (1995: 8)、松井 (1994: 305) によれば、67 年の資本取引の自由化、68 年の技術導入の自由化を控えて、通産省が呼び掛けを行ったことがその一因であった。Johnson (1982=1982: 305) は、そうした自由化は外国向けの表面的なジェスチャーに過ぎなかったとはいえ、技術、資本力、経営能力、その他すべての面で企業間の競争を促進することを意味するため、産業界の指導者を恐怖に陥れたとする。とりわけ、自由化が進みつつあった EEC 諸国

内部における技術格差問題が日本においても生じることが危惧されて、自主技術開発の推進が求められることとなった。

大企業は中央研究所を設立する一方で、多くの先行研究が指摘するように、インフォーマルな関係による大学との連携を行っていた。59年の国会において、文部事務官の緒方信一は、大学の研究室が企業から研究を受託する場合に必要な経費の処置について、「建前といたしましては、ただいま申し上げますように、受託研究費というものを組みまして、その研究費を歳出予算に組んでおります。そこの実際の運営につきましては、文部省といたしましても、これは研究でございますから、いろいろな実態があるかと存じます。一々につきましては、なかなか把握しがたいのでありますけれども……」（傍点筆者、第32回衆議院科学技術振興対策特別委員会第5号、7頁、1959年9月11日。以下、「32衆科学技術振興対策特別委員会5、7頁、1959/09/11」と略記）と答えている。これは、実際には企業による大学への支払いが、奨学寄附金によって代替されていたり、あるいは、そうした制度に基づかない私的な方法で行なわれていたりしたことを意味する。つまり、文部省は大学や大学の研究室にその経費の処置を一任していたのである。

そして、「受託研究」の制度化を検討するうえで、64年から国立学校特別会計が導入されたことが重要である。これによって、奨学寄附金委任経理事務取扱規則（昭和39年文部省令第14号）が作られて、国立学校において奨学寄附金を受ける場合には用途指定寄附金として歳入に納付して、所要経費については歳出予算から奨学交付金として支出したうえ委任経理金として経理することになった。委任経理金は一般の予算と異なって、予算科目や会計年度の制約なしに自由に使用できることが、その特徴の一つであった。坂本（1994：73）は、この制度が高度経済成長期の産業界の要請にともなう産業界からの委託金、寄付財産等の急増への会計的対応を含むものであったとする。

その奨学寄附金とは別として、文部省が管理することのない産学連携の

慣行に対する批判は思わぬところから生じる。67年5月5日、朝日新聞朝刊が、日本物理学会主催の半導体国際会議がその開催費用を米国陸軍極東研究開発局から受け入れていて、さらに、米国陸軍が59年から全国19大学、研究所の学者54人に対して、当該の大学、研究所の長の承認のもとに、通算で数百万ドルの援助を行ってきたと一面で報じた。報道直後の国会において、外務大臣の三木武夫、文部大臣の剣木亨弘はともに、米国陸軍や大学からのその旨の申請の存在を確認できないと回答し（55 参予算委員会 8, 6-9 頁, 1967/05/08）、真偽は不明であるとはいえ事態を把握していなかったことが明らかになる。また、剣木は、外部からの寄附は奨学寄附金の項目で処置していたが、米軍からの援助は特別会計が導入される以前から続けられていたため、そうした方法が取れなかったとして、「この研究はいままで、これからもそうでございますが、あくまで学者の良識によりまして、私どもとしては、学問研究の内容は自主的に行っていたいて、政府が何らの関与もしないというたてまえにございます」（傍点筆者、55 衆文教委員会 8, 11 頁, 1967/05/19）と回答した。

そして、その対応はすぐに行われる。8月7日、文部省は各国立学校長宛てに「国立大学等における外部からの資金の受入れについて」（事務次官通知文会総第325号）という、500字程度の短い通知を行った。国立学校の一部において外部からの資金の受け入れにあたり、必ずしも適切な取扱いがなされていない点が見受けられることを遺憾として、そうした資金を私的に経理することなく公費として処理するように関係教職員に対して周知徹底を求めるものであった。さらに、9月8日、「受託研究の取扱いについて」（大学学術局長、会計課長通知文会総第340号）を通知する。「受託研究」は、従来の産学連携の慣行について、経理上の手続きや受け入れの条件を定めることによって制度化された。

ところが、この「受託研究」の制度化は、必ずしも大学や産業界にとって意味のあるものとはならなかった。そもそも慣行として行われていたインフォーマルな連携は、大学、産業界ともに長期的、かつ、フレキシブル

に行うものであり、そうした通知に基づく単年度毎の経理上の手続きは煩雑であると認識されたのである。

(2) 1970 年文部省通知

科学哲学者の Ravets (1971=1977:46) が言うような、産業と商業の世界に特有のものであった、急速なしかも統御できない変化が起きているという感覚を感じさせる事件が、「受託研究」を再び政策課題とすることになる。

69 年 4 月 11 日の国会で、社会党の井上普方が、中央公論社の「自然」69 年 4 月号に東京大学都市工学科大学院自治会による委託研究についての資料が掲載されたことを示した。同資料は、大学院生が主として地方自治体からの委託研究に参加させられて、研究テーマやその結論が委託研究に左右される問題とするものだった。そして、当該の研究費の多くが 67 年の通知を守っていないことを、予算決算及び会計令違反であるとして問題視した (61 衆文教委 11, 9-14 頁, 1969/04/11)。さらに、5 月 16 日の参議院決算委員会において、公明党の黒柳明は、企業からの隠れた「やみ受託」や、財団法人を通じた実質的な「やみ受託」があることを指摘した。会計検査院長の山崎高は、検査に際して察知できることもあるものの、証拠がなく難しいとして口頭で文部省に注意していたとした (61 参決算委員会 8, 2 頁, 1969/05/16)。

この「やみ受託」が、その語が含意するように簿外の「受託研究」の隠蔽を意図していたかどうかは分からないが、こうした問題の指摘に対して、文部省は連携そのものの是非を判断するわけではなく、その手続きに不備があったことを認めるという姿勢であった。6 月 5 日の国会で、大学學術局長の村山松雄は、「外部からの研究委託を受けるという事柄自体は決してとがむべきことではなく、また場合によっては奨励してもしかるべき事情もあらうかと思いますが、そのやり方が会計法規に従わないで、いわば私的に行なわれるということは適当でない……。昭和 42 年に次官通達を

出して、経理のやり方について研究者にも支障がないように、会計経理としても適正であるようにという観点から指導通達を出しまして、それによることを指導してまいったわけではありますが、なお若干周知徹底の不十分、あるいは大学側で何と申しますか、会計法規に不馴れというような点もありまして、正規の道を通らないものがあるのは、御指摘のようにこれは会計法令に違反するものでありますので、きわめて遺憾な問題でありますので、よく実情を調べまして善処したいと思います」（傍点筆者，61 参文教委員会 16，8 頁，1969/06/05）と答える。11 月 18 日，会計検査院は，文部大臣に対して国立学校における「受託研究」，奨学寄附金の取扱いに関して，会計検査院法第 34 条の規定によって是正改善の処置を要求した。その内容は，予算外に経理した「受託研究」が 338 件 1 億 6669 万余円（16 大学の合計，68 年度までの既往年度から継続分を含む），奨学寄附金が 352 件 4700 万余円（12 大学の合計，前年度繰越金等を含む）存在したことを認めて，それらの明確な取扱い規則等の整備，教官に対するその周知徹底といった適切な処置を講じ，「受託研究」等の取扱いの適正を期する必要があるとするものであった。

70 年 4 月 30 日，文部省は，「受託研究の取扱いについて」（会計課長，大学学術局長通知文会総第 260 号）を再度出して，「受託研究」に関する費用が同年度より繰越明許費とされたことを周知する。繰越明許費とは，財政法において，歳出予算の経費のうち年度内にその支出を終らない見込みのあるものについて，翌年度に繰り越して使用することができる経費のことをいう。この処置の背景には，企業が自社の会計上，税制上の問題から年度末に受託研究を申し出ることがあった。必要に応じて歳出予算の繰り越しや，翌年度にわたる債務負担の手続きを可能とすることになったため，予算の単年度内処理という問題が軽減されることになった。この通知を受けて，各国立大学は学内規定の整備を行うようになる。71 年 2 月 9 日の衆議院決算委員会で，政府委員の西岡武夫は，学内規定を整備した大学が 61 校になったと報告している（65 衆決算委員会 3，3 頁，

1971/02/09). とはいえ, この「受託研究」は企業にとって, なお使い勝手の良いものではなかった. 「受託研究」の成果は大学に帰属するものの, 企業がその費用を負担しなければならなかったためである. 大学に対しては奨学寄附金によって援助を行い, 研究成果, 特に特許を企業が大学に代わって申請する従来の方が無くなるわけではなかった.

4. 「目的の対立」と 'Conflictual Knowledge'

結論を先取りするならば「受託研究」の制度化の政策過程は, 「目的の対立」と 'Conflictual Knowledge' を含んでいて, 象限 D) 「標準的な漸増主義の領域」が該当する.

まず, 産学連携に対する「目的の対立」があった. 経営者団体がその制度化を求める一方で, 特に学生運動の盛んな時期には, 大学に連携を忌避する風潮, インフォーマルな連携の存在を公にするには憚られる風潮が存在したことは言うまでもない.

次に, 'Conflictual Knowledge' に関して, 産業全体の発展と学術研究の振興の両方にとって制度としての産学連携政策が有意義であるという共通認識が存在しなかったと理解できる. あらゆる政策問題と同様に, 産学連携は所与の問題として存在したわけではない. 問題をどのようにみなしたのかについて, 各アクターの認識を順に見てみよう.

第一に, 産業界内部においては産学連携の制度化を求める「目的の一致」が存在したものの, 産業全体の発展という点でアクター間に二種類の 'Conflictual Knowledge' が存在したのであって, 産業界内部だけで見れば, 象限 C) が該当する. その一つは, 経営者団体間の意見の相違である. この時期は, 大学管理問題に関連して, 経営者団体が高等教育政策への関心を特に強めた時期である. 日本経営者団体連盟・関東経営者協会 (1969) にあるように, 日経連は産学連携についての調査団を欧米諸国へ派遣したのに加えて, 1969 年, 「直面する大学問題に関する基本的見解」, 「産学関係に関する産業界の基本認識及び提言」を發表して, 研究開発対象が大規

模化していることから、共同研究や重点研究を可能にするために、産学連携のための組織化が図られるよう措置すべきであること、さらに、労務問題を中心的な課題としていた性格を反映して「人材の再教育」や「継続教育」が必要であることを主張した。同友会は、68年、「大学の基本問題（中間報告）」、69年、「高次福祉社会のための高等教育制度」を発表して同様の主張を行う⁽⁷⁾。その一方で、他の経営者団体は異なる意見を持っていた。経営者団体が協賛して設立された日本経済調査協議会（1972）は、私的な産学の結びつきを中止して、オープンな共同研究体制を作ることを主張した。東京商工会議所（1972）、東京商工会議所（1973）は「やみ委託」を批判したうえで、大多数の中小企業は連携の手掛かりさえつかみかねていて、その制度化には「超企業性」が必要であるとして、中小企業のための機関を大学や商工会議所等に置くことが必要であるとした。中小企業が望んでいたことは、インフォーマルな関係を必要としない連携の「窓口」の制度化であった⁽⁸⁾。「中小企業と地方経済の砦」とも称される商工会議所は、大企業中心のインフォーマルな関係を通じた特権的な産学連携の慣行に対して強く批判的であり、不公平感があることを訴えていた。もう一つは、個別企業と経営者団体間の意見の相違である。企業の発行する社史に技術開発に関する大学との連携の事例が掲載されていることがあるが、その多くはインフォーマルな関係によるものである。個別企業は自社技術の不足をそうした関係によって補っているため、必ずしも連携の制度化が必要であるわけではない。さらに、「競争の場に立たされている企業としては、特許を自分のものにする点に非常な魅力を感じる」（日本経済新聞 1969. 3. 14 朝刊）とある経営者が言うように、個別企業にとって制度化された連携のもとで研究内容が公開されることは好ましくない。また、日経連が主張していたような連携による学部卒業後の教育に関しても、個別企業がそのような連携を実現しなければならない必要性は低かった。そもそも、榊原（1986）、塚原・小林（1996）が指摘するように、研究者育成の主な手段はOJT、企業内 Off-JT が主流であった⁽⁹⁾。大嶽（1979：

186-9) は、経営者は産業界の利益を政治に反映することが可能であるが、経営者は政治家ではなく、自らのキャリアを賭けて政治活動に従事する必要はないため、政治的アリーナから容易に撤退可能であるとする。‘Conflictual Knowledge’が存在するような問題、とりわけ個別企業にとって重要ではない問題について、経営者が制度化を強く働きかけることはない。

第二に、既述の国会における発言のように、文部省は「学者の良識」や、「受託研究」を咎めるべきではないと主張して、連携を推進することも抑制することもなく統制を及ぼそうとはしなかった。文部官僚であった手塚(1995: 69)は、科学政策の主体は科学者自体にあり、行政はそれに奉仕するあり方を取るべきだという考え方があって、文部省は自らが科学政策の主体であることを打ち出さなかったとする。それに加えて、首相の諮問機関であり科学技術庁の立場に近い科学技術会議、文部省の学術審議会とともに制度化の必要性を主張しなかった。68年3月27日、科学技術会議が「国として推進すべき研究に関する国公立試験研究機関・大学・産業界等の連携方策に関する意見」という意見書を発表した。この意見書は、担当行政省庁において特定の研究開発の推進が決定されていることを前提として、複数にまたがる担当省庁の調整を図ることを狙いとしたため、文部省に何らかの制度の導入を求めるものではなかった。さらに、73年、学術審議会は、学術振興に関する当面の基本的な施策に関して総合的な第3次答申を発表したが、連携の制度化にはまったく触れず明確な方針があるようには見られない⁽¹⁰⁾。また、国立大学協会大学運営協議会(1971)は‘Conflictual Knowledge’の存在を最も端的に顕わにしている。各経営者団体、各大学、日本学術会議等の発表文書を縦覧して、何れの団体も産学連携が必要であるとしているしながらも、その論拠や態度には差異があるとする。例えば、「産学連携が現実に行われている」という主張と「『開かれた大学』を目指すべきである」という主張は、まさに問題の把握がアクターによって異なることを示している。そして、産学連携をできるだけ欠

点を含まない形で実施するためには、自主・公開の確保が必要として、その具体的方策をなお検討しなければならないとする。しかし、この結論は既述の個別企業の志向とは異なるものである。

こうしたことから、「受託研究」の制度化の政策過程は漸増主義であったと言える。一部の教員によって慣行としての連携は続けられていた一方で、制度化された「受託研究」は従来の慣行についての手続きの整備、即ち、経理の適正化に過ぎなかった。経営者団体の要求をそのまま制度化したわけでもなく、産学連携をさらに積極的に行うための、あるいは逆に、それを阻むための制度は何れも導入されたわけではなかった。産学連携は大学管理問題と同じく感情的な問題であったが、文部省の産学連携に関する姿勢は現状維持指向であった。

5. おわりに

「受託研究」の制度化は、文部省の産学連携への関与を象徴的に示す政策であった。文部省は、従来の政策を大きく変えるような新しい政策を導入したわけではなかった。とはいえ、だからといって無関心であったというわけではなく、大学自治の擁護の立場からの批判には応答していないことから、非決定作成が行われたとも言える。アクター間に「目的の一致」と‘Consensual Knowledge’の何れもが形成されなかった。

政策過程研究の方法論として、対立が生じる理由と政策変化の質的な変化の小ささの關係に着目した漸増主義の枠組みは有意義であると思われる。既述の Pempel は、対立が強固である場合を陣営対立モデルと名付けて漸増主義とは区分していたが、本論はその両者は相互に排他的であるというわけではなく、対立が存在するゆえに政策が現状維持指向になることを示した。また、従来の政策過程研究の対象は、政策のアウトプットやアウトカムが比較的重要と認識されて、漸増主義では説明されない大きな変化を示す政策に偏りがあったように思われる。しかしながら、立法や行政決定の多くは既存の政策の穏やかな修正、あるいは、本論で見たような慣行の

制度化に過ぎないものであり、漸増主義はそうした政策過程を説明することが可能なのである。

また、経営者団体研究に対する含意を指摘したい。従来、教育政策研究において、産業界の意思を経営者団体が代表するものとして研究が行われてきた。しかし、本論で明らかとなったことや、近年の政治学でも指摘されるように、経営者団体間、経営者団体一個別企業間の意見の相違が政策過程に影響を及ぼすことがある。澤田（2007：26-8）は連携の実践における、産業界＝学界レベル、企業＝大学レベル、個人レベルの三層のそれぞれの独自性から生じる問題を指摘するが、政策過程においても同様に各レベルの独自性に基づく性格に注意しなければならないだろう。

残された課題は、現代に至る産学連携政策の政策過程の解明である。本論で検討した「前史」を第Ⅰ期とすれば、科学技術立国論を背景として産学連携における「官」の役割の強化が主張される80年以降は第Ⅱ期となる。阿曾沼（1999）によれば、80年代にかけて、緊縮財政を背景として大学は窮乏化する一方で、第二臨調に沿った形で科学技術の開発も「民間活力」の利用が目指されたとする。日本科学者会議（1980）のように大学の研究機能の相対的低下を問題視する意見もあったとはいえ、政策過程に影響を及ぼすほど強いものではなく、少なくとも「目的の対立」が弱くなる。81年に開始される通産省の次世代産業基盤技術研究開発、科学技術庁の創造科学技術推進制度は、ともに産官学の協力を求めるものであった⁽¹¹⁾。82年、文部省学術国際局研究助成課に連携を推進するための研究協力室が設置されてから、「民間等との共同研究」の制度化、研究交流促進法の制定、各大学における共同研究センターの設置などを行うようになった。また、産業界の担い手として中小企業が参入するようになる。

さらに、95年の科学技術基本法の制定を嚆矢とした現代までは、第Ⅲ期と言えるほどその状況は大きく変わる。通産省に大学等連携推進室、文部省に研究環境・産業連携課が作られたうえに、内閣府、中小企業庁、地方自治体といった様々なアクターが顕著となり、政府を意味する「官」の

役割が強調される。ベンチャー・ビジネス・ラボラトリーの設置や大学等技術移転促進法の制定に見られるように、大学の地域貢献、大学からの技術移転が求められている。こうした動向は米国はもとより欧州諸国とも軌を一にしている、そこには共通して、大学を社会の中でどのように位置付けるのかについての‘Consensual Knowledge’が模索されていると思われる。

注

- (1) 本論は、産学連携を大学と産業界とが共同で研究を行うという狭義の意味で捉える。企業への技術相談、大学への教育器材や施設の提供、大学への企業従業員の講師としての派遣、大学教員の顧問・嘱託としての受入れといった研究に関連する連携、技術者教育やインターンシップのような教育に関連する連携は考察の対象とはしない。
- (2) 大学の附置研究所そのものも連携の役割を果たしていた。大阪大学の産業科学研究所はその一例である。
- (3) 産業界から大学に研究員を受け入れる「受託研究員」制度（58年度から開始、67年に文部省受託研究員制度実施要項によって制度化）もあったが、70年代までは全国で数百人程度の規模であって、一般的に利用されるまでには至らなかった。
- (4) 漸増主義は、incrementalism の訳語である。増分主義、漸変主義といった訳語もある。本論は先行研究の訳語もすべて漸増主義に読み替えて、統一した表記を行う。
- (5) 谷（1982）は、コントロールや権力についての議論がないため、非決定作成の問題が看過されていることを漸増主義の弱点の一つとする。Lindblom and Woodhouse（1993=2004：149-62）は後に政治的不平等に関する考察を行うようになったのだが、このことは、漸増主義が前提としていた多元主義から離れて対極にあるエリートイズムへ接近していることを意味するのであって、北村（1999）はこうしたLindblomの考察を「変節」と捉える。
- (6) もともとはErnstが83年9月の米国政治学会で示した概念をRothstein（1984）が引用したものである。この概念は、戸矢（2003）が言う「世の中の仕組み」についての共有された認識に近いものと思われる。

- (7) 同友会は個人加盟の組織であり、戦後初期の設立当初には修正資本主義を唱えたように比較的リベラルな主張を行うことがあるが、産学連携の提言はこの限りではない。
- (8) 中小企業を対象とした連携の窓口が皆無であったというわけではない。寺本・神田(1986)が言うように、財団法人大阪科学技術センターは64年から教員が企業に出向いて技術的な助言や指導を行う制度を設けていた。
- (9) 日経連能力主義管理研究会(1969)は、企業内研究者を対象とする教育をあくまでも階層別教育課程の一つに位置付けて、上級管理者に昇進することを想定しつつ企業内 Off-JT を推奨している。しかしながら、能力開発を援助する機関として挙げられる大学は、産業能率短期大学、慶應義塾大学ビジネス・スクールといったホワイトカラー向け機関という偏りがある。
- (10) 科学技術会議、学術審議会と文部省の関係は根本ほか(1995)に詳しい。また、Okimoto(1989)によれば、通産省は個別企業による基礎的知識のような公共財の「ただ乗り」を市場の欠陥であるとして嫌うとする。しかしながら、文部省はそうした観点を有していなかったように思われる。
- (11) 文部省以外の省庁等によって制度化された連携も存在する。例えば、66年、通産省は、民間ではリスクを負担できないテーマについて、大学、研究機関、企業が研究開発を分担して進める制度である通産省は大型工業技術研究開発制度を開始した。同様の制度は農水省や建設省においても導入されたが、何れも大学に対して正式に研究を委託したものは数少なく、結果的には大学の役割はほとんど無かった。また、日本学術振興会は、戦前の33年からテーマ別の産学協力研究委員会を設けて、大学と産業界との情報交換の場を提供していた。Gibbons(1994=1997:3)は、こうした連携は日本よりも欧米において盛んであって、その理由は、日本の通産省のような民間企業の技術開発を協力を支援する仕組みをもたないためという。ただし、このような国家的な大規模研究開発における連携は、研究全体の中の一部を占めるに過ぎない。松本(1989:175)によれば、日本ではそもそも民需を指向する傾向が強いのである。

参考文献

- 明石芳彦, 1995, 「日本企業の研究開発・技術開発・製品開発」明石芳彦・植田浩史編『日本企業の研究開発システム—戦略と競争』東京大学出版会, 3-30.
- 阿曾沼明裕, 1999, 「70年代以降の学術政策の展開—学術審議会を中心に」『高

- 等教育政策の形成と評価に関する総合的研究』国立教育研究所, 97-113.
- Campbell, John C., 1979, "The Old People Boom and Japanese Policy Making," *Journal of Japanese Studies*, 5 (2) : 321-57.
- Gibbons, Michael, 1994, *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*, London: Sage Pub. (=1997, 小林信一監訳, 『現代社会と知の創造—モード論とは何か』丸善.)
- Hall, Peter, 1993, "Policy Paradigm, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain," *Comparative Politics*, 25 (3) : 275-96.
- 原山優子・和賀三和子・児玉俊洋・戸津健太郎, 2003, 「マイクロ・ナノ・システム・テクノロジー分野における産学連携—現状と課題」原山優子編『産学連携』東洋経済新報社, 123-75.
- 橋本鉈市, 2005, 「高等教育の政策過程分析—その理論的前提と方法論的枠組み」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』53 (2) : 51-74.
- , 2008, 『専門職養成の政策過程—戦後日本の医師数をめぐって』学術出版会.
- Hashimoto, Takehiko, 1999, "The Hesitant Relationship Reconsidered: University-Industry Cooperation in Postwar Japan," in Branscomb, Lewis M., Kodama Fumio, and Florida, Richard L. eds., *Industrializing Knowledge: University-Industry Linkages in Japan and the United States*, Cambridge: MIT Press.
- Hayes, Michael T., 1992, *Incrementalism and Public Policy*, New York: Longman.
- 飯田益雄, 1998, 『科学コミュニティ発達史—研究体制の変貌に時代と知恵を読む』科学新聞社.
- Inose, Hiroshi, Nishikawa, Tetsuji and Uenohara, Michiyuki, 1982, "Cooperation between Universities and Industries," in Gerstenfeld, Arthur ed., *Science Policy Perspectives: USA-Japan*, New York: Academic Press.
- 飯吉弘子, 2008, 『戦後日本産業界の大学教育要求—経済団体の教育言説と現代の教養論』東信堂.
- Johnson, Chalmers A., 1982, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy*, Stanford: Stanford University Press. (=矢野俊比古監訳, 1982, 『通産省と日本の奇跡』ティビーエス・ブリタニカ.)
- 北村純, 1999, 「インクリメンタリズムの再検討」『行動科学研究』51 : 27-36.

- 小林信一, 1998, 「産学関係の新段階」『高等教育研究紀要』(財団法人高等教育研究所) 16: 107-18.
- 国立大学協会大学運営協議会, 1971, 『大学問題に関する調査研究報告書』.
- Lindblom, Charles E. and Woodhouse, Edward J., 1993, *The Policy-Making Process*, 3rd ed., Englewood Cliffs: Prentice Hall. (= 2004, 藪野祐三・案浦明子訳, 『政策形成の過程—民主主義と公共性』東京大学出版会.)
- 松井好, 1994, 「研究・開発マネジメント」吉川宏之監修, 日本インダストリアル・パフォーマンス委員会編『メイド・イン・ジャパン—日本製造業変革への指針』ダイヤモンド社, 287-316.
- 松本三和夫, 1989, 「科学者集団と産業化科学—科学社会学再考」成定薫・佐野正博・塚原修一編『制度としての科学—科学の社会学』木鐸社, 151-88.
- 宮田由紀夫, 2002, 『アメリカの産学連携』東洋経済新報社.
- 中山茂, 1995, 『科学技術の戦後史』岩波書店.
- 根木昭・菊本虔・平川幸子・黒田卓, 1995, 「我が国の科学技術政策の形成過程とその推進体制の構造的枠組み—科学技術会議と学術審議会を中心として」『長岡技術科学大学研究報告』17: 119-28.
- 日本科学者会議, 1980, 『現代社会と科学者—日本科学者会議の15年』大月書店.
- 日本経営者団体連盟・関東経営者協会, 1969, 『欧米における産業界と大学との関係(労務資料第96号)』日本経営者団体連盟弘報部.
- 日本経済調査協議会, 1972, 『新しい産業社会における人間形成—長期的観点からみた教育のあり方』.
- 日経連能力主義管理研究会, 1969, 『能力主義管理—その理論と実践』日経連出版部.
- 西村吉雄, 2003, 『産学連携—「中央研究所の時代」を超えて』日経BP社.
- 小田切宏之, 1994, 「日本の技術革新における大学の役割—明治から次世代まで」大東道郎編『大学改革—課題と争点』東洋経済新報社, 117-34.
- 小川正人, 2002, 「教育行政研究における教育政策過程研究レビューと課題設定」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』31: 117-25.
- Okimoto, Daniel I., 1989, *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*, Stanford: Stanford University Press.
- 大嶽秀夫, 1979, 『現代日本の政治権力経済権力』三一書房.
- Pempel, T. J., 1978, *Patterns of Japanese Policymaking: Experiences from Higher Education*, Boulder: Westview Press. (= 2004, 橋本鉦市訳, 『日本の高等教育

- 育政策一決定のメカニズム』玉川大学出版部.)
- Ravetz, Jerome R., 1971, *Scientific Knowledge and Its Social Problems*, Oxford: Clarendon Press. (=1977, 中山茂訳, 『批判的科学—産業化科学の批判のために』秀潤社.)
- Rothstein, Robert L., 1984, "Consensual Knowledge and International Collaboration: Some Lessons from the Commodity Negotiations," *International Organization*, 38 (4) : 733-62.
- 榊原清則, 1986, 「研究開発マネジメントの日本的特質」土屋守章編『技術革新と経営戦略』日本経済新聞社, 305-19.
- 坂本忠次, 1994, 「戦後国立学校特別会計制度の成立—高度経済成長期における高等教育財政の一側面」『岡山大学経済学会雑誌』25 (3) : 57-79.
- 澤田芳郎, 2007, 「日本の産学連携」玉井克也・宮田由紀夫編『日本の産学連携』玉川大学出版部, 9-30.
- Schoppa, Leonard J., 1991, *Education Reform in Japan: A Case of Immobilitist Politics*, New York: Routledge. (=2005, 小川正人監訳, 『日本の教育政策過程—1970~80年代教育改革の政治システム』三省堂.)
- 下田隆二, 2001, 「イノベーションと大学の役割」一橋大学イノベーション研究センター編『イノベーション・マネジメント入門』日本経済新聞社, 389-411.
- 田口敏行, 2003, 『産学協同と研究開発戦略—知的資産活用のマネジメント』白桃書房.
- 谷聖美, 1982, 「政策決定論の展開と今後の課題 (二) —合理主義的アプローチの分解をめぐって」『岡山大学法学会雑誌』32 (2) : 121-65.
- 手塚晃, 1995, 『日本の科学政策—研究費等その財政面からの分析を中心として』雄松堂出版.
- 寺本義也・神田良, 1986, 「ネットワーク型組織と技術革新—中小企業の異業種交流グループ」土屋守章編『技術革新と経営戦略』日本経済新聞社, 235-52.
- 徳久恭子, 2008, 『日本型教育システムの誕生』木鐸社.
- 東京商工会議所, 1972, 『産学協同に関する資料 (産業教育資料 No. 11)』.
- , 1973, 『新時代に即応する産学協同のあり方に関する意見調査—経営者・大学学長ならびに学識経験者は、新しい産学間の協力についてどう考えているか (産業教育資料 No. 12)』.
- 戸矢哲朗, 2003, 『金融ビッグバンの政治経済学』東洋経済新報社.
- 塚原修一・小林信一, 1996, 『日本の研究者養成』玉川大学出版部.

Weiss, Andrew and Woodhouse, Edward J., 1992, "Reframing Incrementalism: A Constructive Response to the Critics," *Policy Sciences*, 25: 255-73.