

科学研究費補助金の一部基金化

～独立行政法人日本学術振興会法の一部改正～

文教科学委員会調査室 やぎぬま みつひこ
柳 沼 充彦

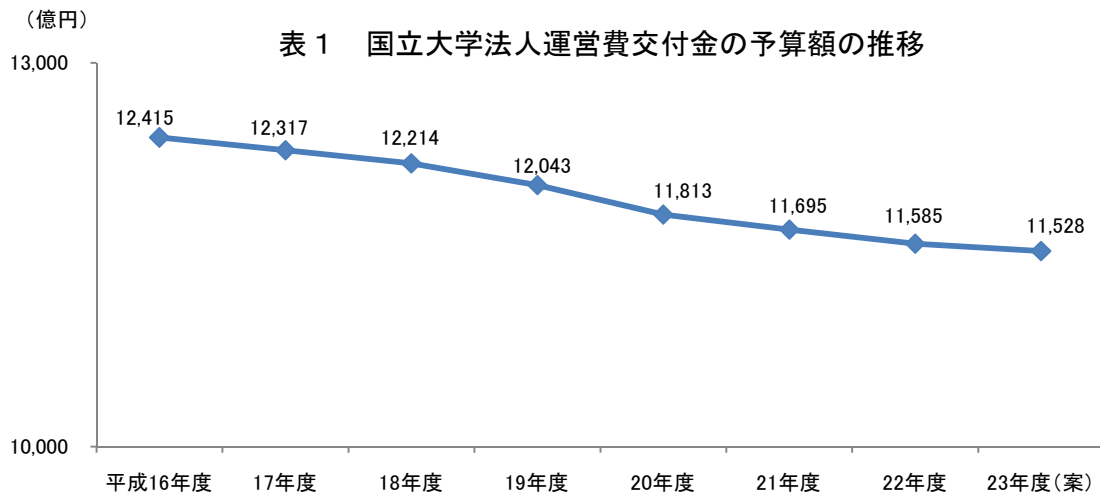
平成22年の小惑星探査機「はやぶさ」の帰還や鈴木章、根岸英一両氏のノーベル化学賞受賞を契機に、我が国の科学技術の水準の高さが再認識されている。資源に乏しい我が国が今後も持続的に発展していくためには、科学技術の一層の発展と人材の養成が不可欠である。平成23年度文部科学省科学技術予算は、1兆683億円と対前年度比3.3%の大幅増となり、特に、我が国の基礎研究を支える科学研究費補助金（以下「科研費」という。）は、2,633億円と過去最大額が計上された。今回、科研費の一部が基金化されることとなり、政府は、平成23年2月4日、独立行政法人日本学術振興会法の一部を改正する法律案（以下「改正案」という。）を国会へ提出した。本稿では、科研費とは何か、科研費の流れと予算の単年度主義との関係、改正案提出までの検討を概観した上で、改正案の概要を紹介し、主な論点についても触れることとしたい。

1. 科研費とは何か

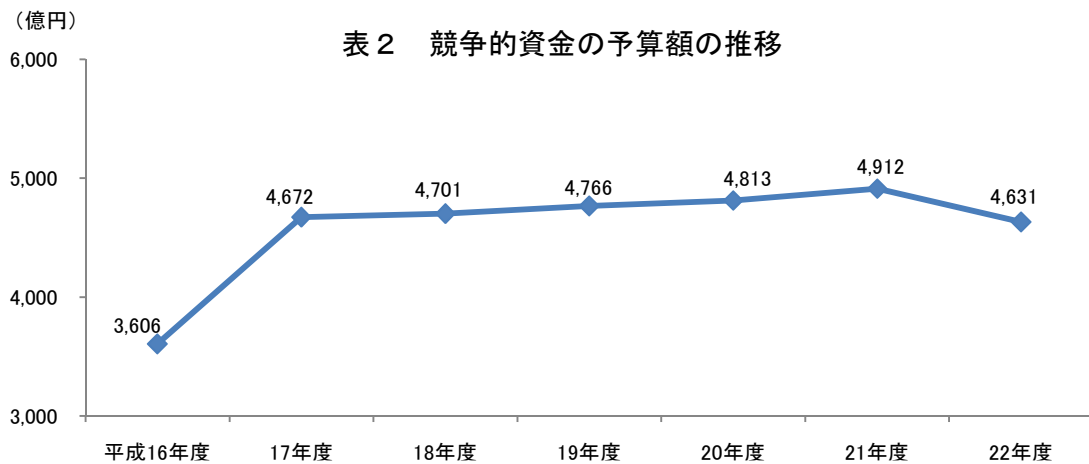
我が国の科学技術の発展を担う研究を行っている機関としては、大学、独立行政法人、民間企業等が挙げられる。このうち、国立大学法人や独立行政法人の研究費の財源は、基盤的経費と呼ばれる組織内配分の研究費と、研究者個人又はグループが行っている個別の研究プロジェクトに対する外部からの研究資金（競争的資金、委託費等）の大きく二つに分けられる¹。前者は国立大学法人や独立行政法人に対する運営費交付金や私立大学等経常費補助等がこれに当たり、後者は科研費等の競争的資金が代表的なものである。

競争的資金とは、独立行政法人日本学術振興会（以下「学術振興会」という。）等の資金配分主体が、広く研究開発課題等を募り、提案された課題の中から、専門家を含む複数の者による、科学的・技術的な観点を中心とした評価に基づいて実施すべき課題を採択し、研究者等に配分する研究開発資金のことをいう²。平成22年度予算における競争的資金は、39制度、予算総額約4,631億円となっている³。

近年、国立大学法人や独立行政法人において、総事業費に占める運営費交付金（基盤的経費）の割合が低下する一方で、競争的資金の割合が高くなってきた。この背景として、国立大学の法人化（平成16年4月）や国立研究機関等の独立行政法人化（平成13年4月～）のほか、いわゆる骨太の方針2006による運営費交付金の削減（毎年1%削減等）やいわゆる行革推進法による人件費削減が、各法人の運営に大きく影響していると言われている⁴。国立大学法人運営費交付金と競争的資金の予算額の推移は表1、表2のとおりであり、こうした状況の下、各法人は事業費を確保するため、競争的資金の獲得に力を入れざるを得ない現状がある。



(出所) 文部科学省資料より作成



(注1) 当初予算ベースの額である(最先端研究開発支援プログラム1000億円などは含まない)。

(注2) 競争的資金は大学以外の機関に対する支出も含む。

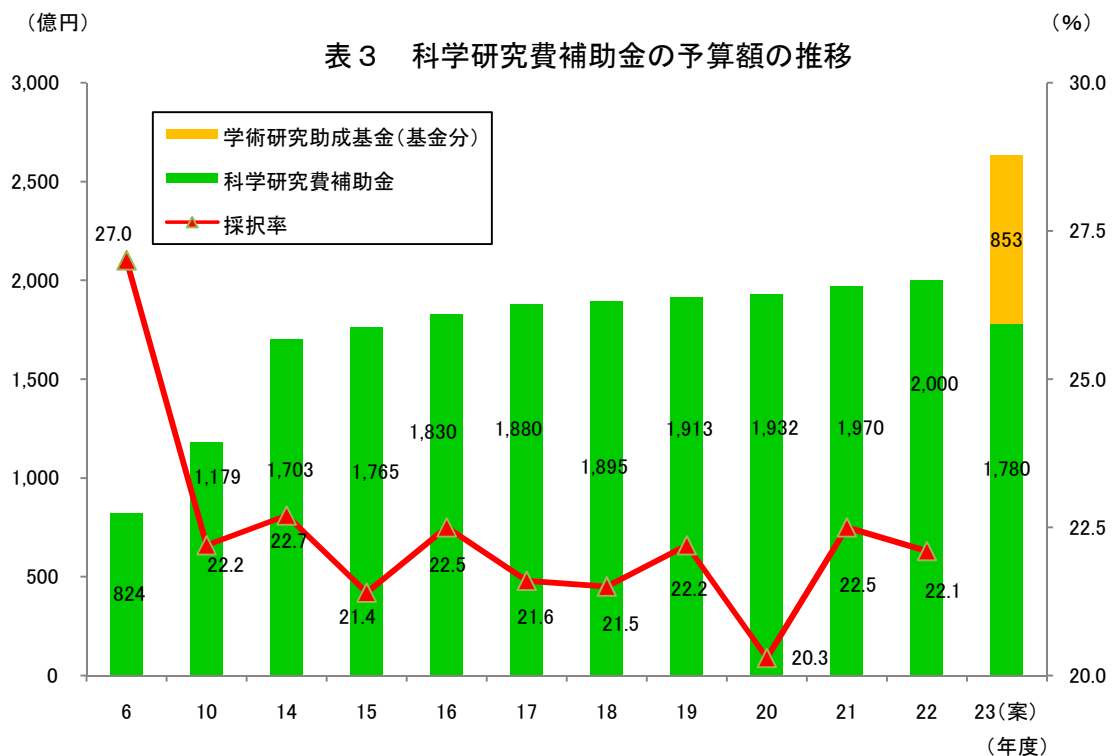
(出所) 文部科学省資料より作成

このような競争的資金のうち代表的なものの一つとして、学術振興会等が配分する科研費が挙げられる⁵。科研費は、研究者の自由な発想に基づいた人文・社会科学から自然科学までのあらゆる分野にわたる学術研究、特に基礎研究の大部分を担う競争的資金である。科研費の予算額の推移は表3のとおりであり、平成23年度予算では2,633億円、対前年度比約30%の大幅増となった。このうち853億円が改正案によって運用が見込まれる基金化分(学術研究助成基金)となっている。

2. 科研費の流れと予算の単年度主義との関係

科研費は、採択決定後、研究者が所属する研究機関に入金され、当該研究機関の管理の下に研究者が資金配分機関に認められた計画に沿って支出を研究機関に求め、執行していくこととなっている。

我が国の会計年度は1年単位の単年度主義であり、毎年度の予算執行は、原則的にその年度内に行わなければならない。各研究機関における科研費の執行は原則的に資金の交付のあった会計年度中に行われ、当該年度末までに経理が締め切れ、出納整理期間を経て使用した科研費の額が確定されることになっている。科研費は、研究期間が複数年度にわたるものであっても、毎年度ごとに交付された科研費を執行せねばならず、年度をまたぐ支出や余剰金の次年度繰越しは、研究者や研究機関の判断で行うことはできない。ただし、研究者等が応募のときに予想できなかった外部要因（天候の不順、機材の調達困難など）や年度内には終了困難だが翌年度内に終了可能であるといった場合には、文部科学大臣を通じて財務大臣の承認を得れば、繰越しが可能となっている⁶。しかし、繰越しのための諸手続きが煩雑で、繰越しが承認された場合でも繰越額をいったん学術振興会等へ返還しなければならないなど、現場の研究者等にとって使い勝手のいいものではなかった。



(注) 当初予算ベースの額である。

(出所) 文部科学省資料より作成

3. 改正案提出までの検討

研究費の予算執行上の制約に対する改善策として、政府は、平成21年度第1次補正予算に最先端研究開発支援プログラムとして2,700億円（政権交代後の補正予算見直しにより1,000億円に減額）を計上し⁷、平成21年の学術振興会法の改正により、学術振興会に先端研究助成基金及び研究者海外派遣基金の二つの基金が新たに設けられた。これらの基金は、平成26年3月31日までの時限措置として設けられ、研究者の裁量で、人件費、設備整備費

等に使える自由度の高い運営を可能にしたほか、基金から研究費を配分することにより、複数年度にまたがった運用を可能とするものであった。

平成21年の学術振興会法改正の際に付せられた附帯決議では、政府に対し、科研費等の研究助成の拡充に努めるとともに、基金の活用等年度をまたぐ支出が可能となるよう抜本の見直しを行うことを求めている⁸。

一方、政府の審議会関係では、平成21年7月16日、科学技術・学術審議会学術分科会研究費部会が取りまとめた「科学研究費補助金に関し当面講ずべき措置について（これまでの審議のまとめ）」において、研究者にとって使いやすい研究費の実現を目指し、科研費においても単年度主義の限界について見直せるところは見直していくべきとの提言があった。

さらに、文部科学省では、平成22年6月、「研究費を効果的に使用するための予算制度の在り方に関する意見交換会」が開催され、若手研究者からは、研究費の複数年度予算化を求める意見等が出されたほか、省内に設置された予算監視・効率化特命チームが、平成22年7月、「研究費・プロジェクト系教育経費の効果的予算措置に関する中間報告」を取りまとめた。この中で、研究費の使用期間（年度間の繰越し）の問題点が指摘され、今後の検討における論点と方向性の一つとして、複数年度にわたる予算執行の実現が挙げられた。

以上のような経緯を基に、検討が進められた結果、科研費の一部を基金化するため、改正案が提出された。

4. 改正案の概要

（1）学術研究助成基金の創設

学術振興会は学術研究助成基金を新たに設け、政府は毎年度、予算の範囲内で学術振興会に対し、学術研究助成基金に充てる資金を補助することとしている。

科研費の研究種目のうち、今回基金化されるのは、39歳以下の若手研究者を対象とした「若手研究B」、研究者個人の独創的・先駆的研究である「基盤研究C」及び挑戦的で高い目標設定を掲げた芽生え期の研究である「挑戦的萌芽研究」の平成23年度新規採択分であり、学術研究助成基金から研究費（科研費）が支出される（表4参照）。

これらの研究種目が基金化された理由について、文部科学省は、①若手研究や基盤研究のうち研究費が低額なこと（500万円程度）、②新しい発想に基づく研究であること、③過去の研究実績を問わない研究者の入口的な位置付けの種目であることを挙げている。

（2）区分経理

学術振興会の予算は、主に、国からの運営費交付金で賄われている。改正案では、新たに設けられる学術研究助成基金を学術振興会の他の事業予算と区分して管理するため、区分経理を行わなければならないこととしている。

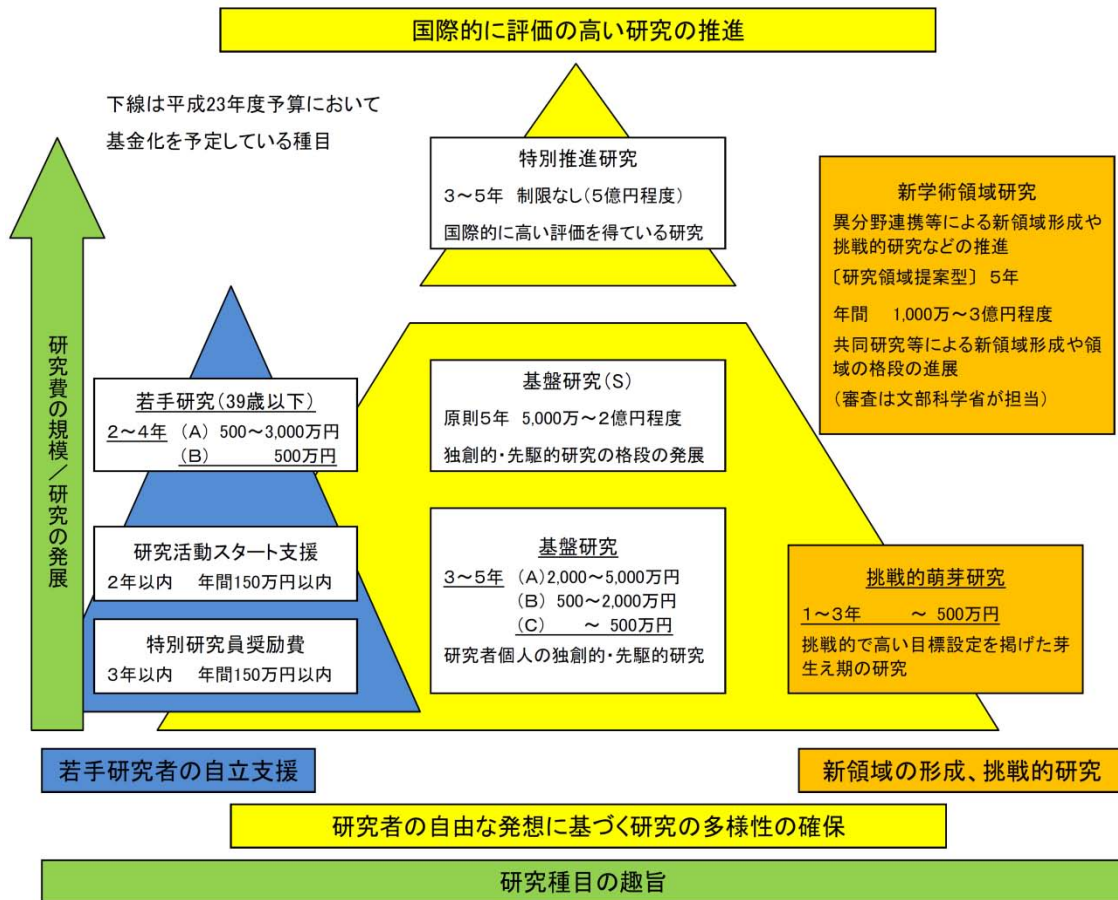
科研費を受ける側の研究者は、研究期間内の毎年度予定額の計画を提出し、毎年度科研費の交付を受けることになる。ある年度に科研費が不足し前倒しして執行する必要がある場合には前倒し請求を行うことができ、逆に科研費が余った場合には、事後報告をすれば翌年度に繰り越すことができるようになる。

（3）補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律の準用

「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」（以下「補助金適正化法」という。）は、補助金や負担金等の交付、申請、決定、補助事業等の遂行、補助金等の返還、立入検査、罰則といった補助金等に係る予算の執行に関する基本的事項を規定し、補助金等の交付の不正申請や不正使用の防止、補助金等の予算執行、交付決定の適正化を図ることを目的としている。

改正案では、学術振興会が支給する学術研究助成業務として支給する資金（学術研究助成基金から支払われる）について、補助金適正化法の規定を準用することとしている⁹。

表4 科学研究費補助金の研究種目（イメージ）



※平成22年度新規募集研究種目

(出所) 文部科学省資料

(4) 国会への報告

学術振興会は、学術研究助成基金の適切・透明な運用を図るため、事業年度ごとに、学術研究助成業務に関する報告書を作成し、当該事業年度の終了後6か月以内に、文部科学大臣に提出しなければならないこととしている。また、文部科学大臣は、報告書の提出を受けたときは、意見を付して、国会に報告しなければならないこととしている。

(5) その他

独立行政法人制度では、各独立行政法人の業務上の余裕金の運用を元本保証のある金融商品に限定している（独立行政法人通則法第47条）。その理由は、独立行政法人が「国民

生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業」（同法第2条）を担うべき法人であり、国からその業務の財源に充てるための所要の財政措置が講じられていることから、業務を安定的に運営する要請は高く、投機的な金融取引による投資リスクを負ってまで収益を獲得することが要求されているわけではないと考えられているからである。このため、余裕金の運用をいわゆる安定資産に限定し、違反して基金の運用を行った学術振興会の役員は20万円以下の過料に処すこととしている。

5. 主な論点

（1）基金化による効果の検証

今回の科研費の一部基金化により、科研費の新規採択分の約8割が基金化されると見込まれている。科研費の中でも応募件数・採択件数が多い若手研究B、基盤研究C、挑戦的萌芽研究という研究種目について、年度をまたいだ研究費の支出が可能となり、研究費の使い勝手の向上が図られることになる。今後、他の競争的資金の基金化も検討対象となることが予想されるが、研究期間内の進捗状況や適正な経理の確保等基金化の効果を検証する必要がある。

（2）来年度以降の見通し

基礎研究を推進し、絶え間ないイノベーションを創出するため、政府は我が国の基礎研究の大半を担う科研費を研究者に広く配分していくことが求められており、欧米では一般に、公募型の研究費における採択率は30%を超えることが必要といわれている¹⁰。しかし、我が国の科研費の平成22年度新規採択率は約22%にとどまり、新規採択率を上げることが課題となっている¹¹。文部科学省によれば、今回、基金化される研究種目については、新規採択率30%が達成されると見込んでいる。

平成23年度予算では、菅首相のリーダーシップにより、科研費が前年度と比べ633億円（約30%）の大幅増となったが、今回の大幅増には、基金化された科研費の後年度分もまとめて計上されており、平成23年度分としては前年度と比べ約200億円増にとどまっている。財政状況が厳しい中で、今年度のように、来年度以降も科研費の大幅増が達成できるかは不透明である。

（3）基礎研究を評価することの難しさ

一般に、科研費等の競争的資金による研究は1～5年程度の期間内に行い、成果を出すことが求められている。特に、近年は、研究成果が社会にどのように役立つのかといった「出口」重視の傾向にあるといわれている。しかし、科研費だけを見ても平成22年度新規採択件数が2万件以上に上ることを考えると、採択された研究課題の中には、期待した成果が得られなかったものや失敗と呼ばれるようなものもあろう。特に、科研費がその大部分を担う基礎研究は、必ずしもすぐに社会に役立つとは限らないものも多い。

基礎研究の推進は、我が国の明日への先行投資と位置付け、実用化への可能性や社会への貢献といった観点からの成果ばかりを重視して研究の妥当性を判断するのではなく、将来性や研究への取組状況等多様な角度からの、研究課題採択の当否、研究成果の評価が求められている。

(4) 間接経費の在り方

例えば、大学の研究者が科研費の採択を受けて研究に取り組むとすると、学内の機器設備を使用して研究を行うことが多い。その場合、機器のランニングコスト等の費用がかかり、これらの費用について、何らかの支援がなければ、大学は研究者が科研費を獲得すればするほど負担が増えることになる。このような事態に対処するため、科研費を受けた研究者が所属する研究機関に対し、研究環境を整備するための経費として間接経費が認められている。現在は、科研費を含むほぼ全ての競争的資金において、間接経費として研究費本体の30%が措置されている。間接経費も科研費予算に含まれるものであり、科研費予算の伸びが間接経費に回されて、新規採択率が伸びないとの指摘もなされている¹²。

国の科学技術基本計画では、間接経費30%措置の早期実現を目標として、これまで取り組んできたところであり、新規採択件数の増加と間接経費の充実をどのように両立させるかが課題となっている。

(5) 研究を支えるスタッフの拡充

研究者が科研費など競争的資金に応募する際には、当然ながら申請書類を作成し、研究課題が採択されれば、研究の遂行とともに、年度ごとの報告書や研究終了後の評価等の書類を作成せねばならず、この事務に追われることになる。研究者が書類作成に追われ、本務たる研究や教育に集中できないのでは本末転倒であり、研究知見に精通した専門家や大学職員等のサポートが必要不可欠である。

政府は平成23年度予算において、大学等において研究者とともに研究活動の企画・マネージメント・成果活用促進等を行うリサーチ・アドミニストレーターを育成・確保するシステムの整備に3億円計上しており、その担い手として、ポストドクター¹³の活用が考えられている。こうした取組は、研究支援者の充実とポストドクターの就職支援という二つの面から期待されている。

6. 結びに代えて

平成21年11月及び平成22年4月～5月に行われた行政刷新会議による事業仕分けの評価結果は、これまでの科学技術政策や研究費の在り方について、予算や事業の縮減・見直しを求めるものであった¹⁴。特に、次世代スーパーコンピュータの開発については、計画の有効性等に対する指摘が相次いだ。研究者は、仕分け人を納得させるだけの十分な説明ができず厳しい評価結果となった¹⁵。このように、国費を投入して研究することの意義や研究成果の還元について国民に十分に理解されているとは言い難い。

研究成果を分かりやすく広く国民に伝えることは、研究者同士の議論とは異なる難しさがあるだろうが、我が国の基礎研究の大部分を担う科研費が果たす役割やその成果が応用研究に引き継がれて国民生活の向上や持続的な経済発展に役立っていることを、積極的に発信していくことが政府や研究者に強く求められている。

¹ 支出先に着目し、基盤的経費を機関補助、外部からの研究資金を個別補助とする言い方もある。

² 文部科学省「研究費の不正対策検討会報告書」(平18.12.26) 3頁

³ 内閣府資料

⁴ 国立大学法人の予算は、教育研究経費は毎年1%減額されたほか(効率化係数)、附属病院を持つ国立大学では、毎年2%増収が図られることを前提に、その分の運営費交付金を減らされていた(経営改善係数)。また、歳出改革による減額として、骨太の方針2006により運営費交付金の予算額自体を毎年1%減額されていた。

⁵ 科研費の歴史は古く、大正9年に設けられた「研究奨励金」に始まるといわれている。科研費は、予算規模や採択件数等から見ても、我が国最大規模の競争的資金であり、研究者にとっても身近な研究費であるといわれている。

⁶ 平成15年度予算から、科研費は繰越明許費とすることが認められている。

⁷ 政権交代による補正予算見直しにより、最先端研究開発支援プログラムの予算は2,700億円から1,000億円にいったん減額されたが、その後、同プログラムに採択された研究課題の加速・強化を図るため、最先端研究開発戦略的強化費補助金が新たに設けられ、平成22年度予算では400億円、23年度予算では175億円が計上されている。

⁸ 第171回国会参議院文教科学委員会会議録第16号12頁(平21.6.18)

「独立行政法人日本学術振興会法の一部を改正する法律案」審査の際、参議院文教科学委員会で付せられた附帯決議のうち、科研費の基金化に係る部分は、次のとおりである。

七、我が国の研究開発力の向上や国際競争力強化の観点から、既存の研究助成制度の改善を図るとともに、基礎研究の更なる充実を図るため、科学研究費補助金など研究助成の拡充に努め、その配分についても、基金の活用等、年度をまたぐ柔軟かつ機動的な支出を可能にできるよう、その在り方について抜本的見直しを行うこと。

また、衆議院文部科学委員会においても同趣旨の附帯決議が付せられている。

⁹ 同法では、偽りその他不正の手段により補助金等の交付を受けた場合は5年以下の懲役若しくは100万円以下の罰金(併科可)(29条)、補助金等の他の用途への使用の場合は3年以下の懲役若しくは50万円以下の罰金(併科可)(30条)等の罰則を定めている。

¹⁰ 総合科学技術会議基本政策推進専門調査会「競争的資金の拡充と制度改革の推進について」(平19.6.14)

¹¹ 10に同じ

¹² 遠藤啓『わかりやすい科研費』(ぎょうせい 平21.3) 169頁

¹³ 「ポストドクター等の雇用状況・博士課程在籍者への経済的支援状況調査」(平22.4)(文部科学省科学技術政策研究所)

博士号取得者又はこれと同等の研究能力を有する者であり、定職を持たず、大学、国立試験研究機関等で研究を行っている者で、大学等において研究を行うために何らかの支援(研究費による雇用も含む)を受けている者をいい、平成20年度約18,000人のポストドクターがいる。

¹⁴ 特に、事業仕分け第二弾(平成22年4月～5月)では、学術振興会の在り方の議論の一環として科研費について検討が行われ、「ガバナンスの強化(他機関との協調、コスト削減、独立性強化)」が必要との評価結果が出された。

¹⁵ 行政刷新会議ワーキングチーム「事業仕分け」第3WG(平21.11.13)議事概要

《<http://www.cao.go.jp/sasshin/oshirase/h-kekka/pdf/nov13gijigaiyo/3-17.pdf>》