

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	大学ファンドの創設 －国立研究開発法人科学技術振興機構法改正に係る国会論議－
著者 / 所属	稲毛 文恵 / 文教科学委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	436号
刊行日	2021-7-8
頁	35-47
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20210708.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

大学ファンドの創設

— 国立研究開発法人科学技術振興機構法改正に係る国会論議 —

稲毛 文恵

(文教科学委員会調査室)

1. はじめに
2. 本改正案提出の経緯
3. 本改正案の内容
4. 国会論議から見る大学ファンドの概要
5. 本改正案成立後の大学ファンドに関する動き
6. おわりに

1. はじめに

第204回国会（常会）召集日である令和3年1月18日、「国立研究開発法人科学技術振興機構法の一部を改正する法律案」（以下「本改正案」という。）が、令和2年度第3次補正予算関連法案として政府から国会に提出され、1月28日に参議院本会議で可決・成立し、2月3日に公布、2月23日に施行された。本改正案は、我が国の大学の研究環境の整備を進めるため、国立研究開発法人科学技術振興機構（以下「機構」という。）に大学ファンドを創設するための規定を整備するものである。大学ファンドは、その運用益を活用することにより、世界トップレベルの研究大学を目指して、高いポテンシャルと明確なビジョンを有し、大学改革の加速に取り組む大学や、博士後期課程学生などの若手人材育成等に意欲的に取り組む大学への助成を行うこと、その規模は10兆円程度とすることなどが想定されている。本稿では、本改正案の提出の経緯及び内容を整理した上で、国会論議から見る大学ファンドの概要等を紹介する。

2. 本改正案提出の経緯

（1）我が国の研究力

ア 研究力の低下

研究の量や質を表す指標の一つに産出される論文数や論文の被引用数があるが、近年、

我が国の自然科学系の論文数の伸びは停滞し、また、他国の論文数の増加に伴い、各分野において国際的なシェア・順位を下げている。この傾向は、特に注目度の高い論文において顕著で、Top10%補正論文数（整数カウント法）¹における国際的な順位は、平成8-10年平均では4位、平成18-20年平均では7位、平成28-30年平均では11位と徐々に低下している²。

イ 大学の研究環境

我が国では論文の約7割を大学が産出しており³、研究活動において大学は大きな役割を果たしている。しかし、近年、大学を取り巻く研究環境の悪化が見られる。研究活動の中心となっている国立大学において、その基盤的経費である国立大学法人運営費交付金が、令和3年度予算を法人化直後の平成16年度と比べて1割以上減少している⁴。また、国立大学の教員は、任期付きの割合が増加しており、特に40歳未満においてその傾向が顕著である⁵。さらに、大学等教員の職務活動時間については、教育活動や社会サービス活動に充てる割合が増加する一方、研究に充てる割合は減少傾向が続いている⁶。そのような中、修士課程修了者のうち博士課程等への進学者の割合は、平成12年3月卒業者では16.7%だったが、令和2年3月卒業者では9.4%へと大きく低下するなど⁷、若年の優秀な人材が研究者への道を避ける傾向が見られる。我が国の研究力強化のため、早急に大学の研究環境の改善を図らなければならない状況にある。

（2）大学ファンド創設に向けた政府の動き

内閣府の総合科学技術・イノベーション会議（以下「CSTI」という。）の有識者議員は、令和2年7月16日、世界に比肩するレベルの研究開発を行う大学等の研究開発資金を確保し、中長期的に安定的な資金の確保が可能となる仕組みとして、世界に見劣りしない規模のファンド⁸を創設し、その運用益を活用するなどして共用施設やデータ連携基盤の整

¹ 論文の被引用数が各年各分野の上位10%に入る論文数がTop10%論文数である。Top10%補正論文数とは、Top10%論文数の抽出後、実数で論文数の1/10となるように補正を加えた論文数を指す。整数カウント法とは、国単位での関与の有無の集計で、日本のA大学、日本のB大学及び米国のC大学の共著論文の場合、日本1件、米国1件と集計する。

² 文部科学省科学技術・学術政策研究所「科学技術指標2020」（令2.8）

³ 文部科学省科学技術・学術政策研究所「科学研究のベンチマーキング2019」（令元.8）によると、我が国が産出する論文のうち、平成27-29年平均で、国立大学が49.4%、私立大学が18.3%、公立大学が5.0%を占める。そのほかは国立研究開発法人等が10.8%、企業が5.8%となっている。

⁴ 平成16年度は1兆2,415億円であったところ、令和3年度は1兆790億円（いずれも当初予算）となっている。なお、高等教育の修学支援新制度の授業料等減免分は除いている（内閣府にて別途計上）。

⁵ 総合科学技術・イノベーション会議が公表した「研究力強化・若手研究者支援総合パッケージ」参考資料集（令2.1）によると、40歳未満の国立大学の教員における任期付きの割合は、平成19年に38.8%であったところ、平成29年には64.2%まで上昇している。

⁶ 文部科学省「平成30年度大学等におけるフルタイム換算データに関する調査（概要）」（令元.6.26）によると、大学等教員の職務活動時間のうち研究活動の占める割合は、平成14年度は46.5%であったが、徐々に低下し、平成30年度には32.9%となった（国公立の合計）。

⁷ 文部科学省「学校基本調査」。「進学者」とは、大学院研究科、大学学部、短期大学本科、大学・短期大学の専攻科、別科へ入学した者である。また、進学しかつ就職した者を含む。

⁸ 「国内外の資金運用事例」（CSTI 大学ファンド資金運用ワーキンググループ（第1回）資料5（令3.4.26））によれば、世界の主要大学のファンドの運用資産は、イェール大が3.4兆円、スタンフォード大が3.3兆円、プリンストン大が2.9兆円、ハーバード大が4.6兆円（以上、2020年の数値）、オックスフォード大が0.6兆

備、若手人材育成等に充てることを提言した。政府は、翌 17 日に閣議決定した「統合イノベーション戦略 2020」及び「経済財政運営と改革の基本方針 2020」において、「世界に伍する規模のファンドを大学等の間で連携して創設し、その運用益を活用するなどにより、世界レベルの研究基盤を構築するための仕組みを実現する」とし、大学ファンド創設の方針を示した。

12 月 8 日、政府は、「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」（以下「総合経済対策」という。）を閣議決定し、ポストコロナに向けて、新たな時代の成長モデルの確立等に向け、生産性向上や国民生活の質的向上につながる非連続的なイノベーションを生み出す研究基盤を抜本的に強化するとして、大学ファンドの概要を示した（図表 1）。

図表 1 総合経済対策における大学ファンドに関する記述

<p>特に、10兆円規模の大学ファンドを創設¹し、その運用益を活用することにより、世界に比肩するレベルの研究開発を行う大学の共用施設やデータ連携基盤の整備、博士課程学生などの若手人材育成等を推進することで、我が国のイノベーション・エコシステム²を構築する。本ファンドへの参画に当たっては、自律した経営、責任あるガバナンス、外部資金の獲得増等の大学改革へのコミットやファンドへの資金拠出を求める³とともに、関連する既存事業の見直しを図る。本ファンドの原資は、当面、財政融資資金を含む国の資金を活用しつつ、参画大学や民間の資金を順次拡大し、将来的には参画大学が自らの資金で基金の運用を行うことを目指す。財政融資資金については、ファンドの自立を促すための時限的な活用とし、市場への影響を勘案しながら順次償還を行う。安全かつ効率的に運用し、償還確実性を確保するための仕組み⁴を設ける。</p>
<p>¹ 大学改革の制度設計等を踏まえつつ、早期に10兆円規模のファンドの実現を図る。 ² 生態系システムのように、それぞれのプレイヤーが相互に関与して、自律的にイノベーション創出を加速するシステム。 ³ 参画大学の指定等のため、必要な制度改革の検討を進め、速やかに結論を得る。 ⁴ 適時開示の趣旨を踏まえ、運用状況を適切な頻度で検証する態勢を整備し、運用状況が一定の間、一定程度を下回る場合には、運用の停止や繰上償還等を含め、運用の見直し等を行う旨を法律に規定するなど、所要の措置を講ずる。</p>

（出所）総合経済対策より作成

その後、政府は、12 月 15 日に閣議決定した令和 2 年度第 3 次補正予算案において、大学ファンドの創設のため、政府出資金 5,000 億円を、12 月 21 日に閣議決定した令和 3 年度財政投融资計画において、大学ファンドに必要な運用原資として、財政融資資金 4 兆円をそれぞれ計上した。その上で、令和 3 年 1 月 18 日、本改正案を閣議決定し、同日、国会に提出した。

3. 本改正案の内容

（1）業務の追加

円（2019 年の数値）。年間収益率はイエール大が 9.9%、スタンフォード大が 8.1%、プリンストン大が 9.2%（以上、過去 20 年間の数値）、ハーバード大が 7.3%（2020 年の数値）、オックスフォード大が 9.6%（2009 年以降の数値）。原資は主に寄附金等であり、運用益を人材や研究設備などに投資している。

これまで、機構の業務は、新技術の創出に資することとなる科学技術に関する基礎研究及び基盤的研究開発を行うこと、企業化が著しく困難な新技術について企業等に委託して企業化開発を行うこと等とされていた。本改正案では、機構の業務に、①大学に対し、国際的に卓越した科学技術に関する研究環境の整備充実並びに優秀な若年の研究者の育成及び活躍の推進に資する活動に関する助成を行うこと（以下「助成業務」という。）、②国立大学法人から寄託された業務上の余裕金の運用を行うことが追加されている。

（２）資金の調達

本改正案では、機構が、政府出資、財政融資資金の借入れ、民間からの長期借入れ、科学技術振興機構債券（以下「機構債券」という。）の発行、大学からの資金拠出等により、資金を調達するための措置が講じられている。なお、機構が財政融資資金の借入れをできるのは、令和３年度から令和５２年度までの間と定められている。

（３）資金の運用

本改正案では、機構は、資金運用について、金融商品取引業者との投資一任契約を活用した信託等の方法により、安全かつ効率的に行わなければならないことが定められている。

（４）運用の管理

ア 運用業務担当理事の配置

本改正案では、機構に、資金運用を担当する理事として運用業務担当理事を置き、運用業務担当理事の任命は、経済、金融、資産運用、経営管理等に関する学識経験又は実務経験を有する者のうちから、文部科学大臣の承認を受けて理事長が行うとされている。

イ 運用・監視委員会の設置

本改正案では、機構に、資金運用の実施状況の監視等を行う運用・監視委員会を置き、運用・監視委員５人以内をもって組織するとし、運用・監視委員の任命は、経済、金融、資産運用、経営管理等に関する学識経験又は実務経験を有する者のうちから、文部科学大臣が行うとされている。

ウ 文部科学大臣による基本指針の策定

本改正案では、文部科学大臣は、助成業務に係る資金の運用に当たり、運用資産の構成の目標や資金の調達等に関する基本的な指針（以下「基本指針」という。）を定め、これを機構に示すとされている。

エ 機構による基本方針の策定

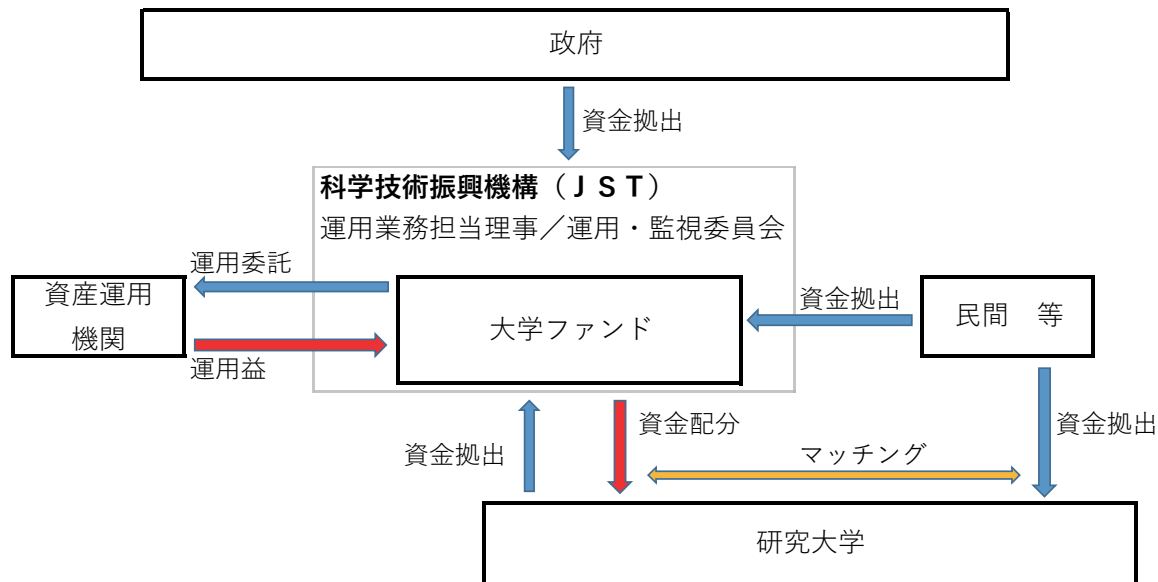
本改正案では、機構は、基本指針に基づき、運用の目的等を記載した基本方針を作成し、文部科学大臣の認可を受けなければならないとされている。

オ 文部科学大臣による運用方法見直しの措置

本改正案では、文部科学大臣は、助成業務に係る資金の運用の安全かつ効率的な実施のため特に必要があると認めるときは、機構に対し、運用方法の見直しその他の必要な措置をとることを求めることができるとされている。その際、機構は、正当な理由がな

い限り、その求めに応じなければならないとされている。

図表2 大学ファンドのスキーム



(出所)「世界と伍する研究大学専門調査会の検討課題及びスケジュールについて」(CSTI 世界と伍する研究大学専門調査会(第1回)資料3(令3.3.24)より作成)

4. 国会論議から見る大学ファンドの概要

前述のとおり、本改正案は、機構に大学ファンドを創設するための体制整備を行うものであるが、大学ファンドについて、その運用目標、対象大学の要件、大学の選考方法といった具体的な制度設計を定めたものではない。大学ファンドの制度設計は、国会論議において、その概要が明らかにされたもののほか、今後CSTIの下で検討するとされたものがあり、その主な内容は以下のとおりである。

(1) 大学ファンド創設の趣旨

萩生田文部科学大臣は、我が国の研究力の相対的な低下の要因として、欧米の主要大学は寄附金等を原資とした数兆円規模の大学ファンドを有し、その運用益を人材や研究設備に投資しており、我が国との研究環境の差の一因となっていること、我が国では博士後期課程在学中の経済的な不安やキャリアパスの不透明さなどにより、若手が研究を志さない傾向にあることを挙げた⁹。一方で、我が国の研究大学が、欧米のように大規模なファンドを各大学に設立することは、資産運用管理体制の現状や、海外との寄附文化の違いを見ると、現時点で早期に独立して行うのは困難であるとして、まずは、国の資金を活用しつつ大学ファンドを創設し、その運用益で、研究基盤の強化や若手人材育成支援を図る旨述べた¹⁰。

⁹ 第204回国会衆議院文部科学委員会議録第1号11頁(令3.1.26)。欧米の主要大学では、大学ごとにファンドの設置がなされており、その規模等については脚注8を参照。

¹⁰ 第204回国会衆議院文部科学委員会議録第1号5頁(令3.1.26)

この点について、委員からは、研究力低下や若手研究者不足などの課題解決には、国立大学法人運営費交付金や私学助成といった基盤的経費の拡充等を進めるべきであり、政府自らが大学への基盤的経費を削減しておきながら、運用損などのリスクを大学に負わせる大学ファンドを創設することは理解できないとの指摘があった¹¹。

(2) 大学ファンドの原資

ア 政府出資金を本予算ではなく補正予算に計上した理由

委員からは、大学ファンドの原資 4.5 兆円のうち、政府出資金の 5,000 億円を令和 3 年度本予算ではなく令和 2 年度第 3 次補正予算に計上した理由について、質疑がなされた。文部科学大臣は、バブル崩壊やリーマン・ショックなどの後は研究開発予算が削られてきた経緯があり、コロナ禍で経済が落ち込んでいく中で毎年財政当局と話し合いをしながら研究開発予算を積み上げていくのは厳しい道りであるとして、補正予算に計上することで日本の本気度を内外に示し、一日も早くスタートしたい旨述べた¹²。

また、文部科学大臣は、予算があるのであれば、国立大学法人運営費交付金等の基盤的経費を手厚くした方がいいとの意見はよく分かるとしつつも、この 5,000 億円を基盤的経費へ回せるかは「また違う話にどうしてもなってくる」と述べた¹³。

イ 金の売却収入の活用

政府出資金の 5,000 億円に政府保有の金の売却収入が活用された件について、財務省は、まず、東京オリンピック・パラリンピック等に係る金貨の発行が完了し、今後、国の資産の有効活用を図る観点から、記念金貨の発行に必要な量を除いて、一般会計の貨幣回収準備資金が持っている金の売却を考えていたとした。その上で、金の売却に当たって、市中売却をすると、金市場に不測の影響を与えかねないこと等から、外国為替資金特別会計において、外貨準備の運用として金を貨幣回収準備資金から取得することにした旨述べた。一方で、外国為替資金特別会計は、金を買うに当たり、保有する外貨を、コロナ禍における緊急時の外貨資金供給の円滑な遂行に備えるために外貨を必要としていた日本銀行に売却したとした。最終的に、令和 2 年度第 3 次補正予算の中で、金の売却収入を歳入として計上することになっていたところ、別途、歳出として大学ファンドへの出資の話があり、出資の資金調達のコストを一般会計が負担することがないように、利払い費が生ずる国債発行によらない財源確保が望ましいと考え、金の売却収入を活用するという整理をした旨述べた¹⁴。

なお、委員からは、赤字国債を発行して、それを出資金として基金をつくるようなことが一般化すれば、本当に財政規律を守れなくなってしまうため、このようなスキームにしたのではないかと指摘があった¹⁵。

¹¹ 第 204 回国会参議院文教科学委員会会議録第 1 号 15 頁 (令 3.1.28)。大学ファンドへの参画に当たっては、大学に対し、ファンドへの資金拠出が求められている。4.(3)ウ及びエ参照。

¹² 第 204 回国会参議院文教科学委員会会議録第 1 号 3 頁、7 頁 (令 3.1.28)

¹³ 第 204 回国会参議院文教科学委員会会議録第 1 号 14 頁 (令 3.1.28)

¹⁴ 第 204 回国会衆議院文部科学委員会会議録第 1 号 6～7 頁 (令 3.1.26)

¹⁵ 第 204 回国会衆議院文部科学委員会会議録第 1 号 11 頁 (令 3.1.26)

ウ 財政融資資金の計上

大学ファンドの原資 4.5 兆円のうち、4 兆円は財政融資資金が計上された。財政融資資金の計上については、令和 2 年 12 月 10 日の財政制度等審議会財政投融资分科会においても議論がなされ、大学ファンドの大宗が有償資金でスタートするということが大変な違和感がある¹⁶、財投債という名前の国債で調達した資金を市場で運用し、その収益を事業に充てるという前例のない取組に驚いている¹⁷、債券で資金調達をして株を買うのはコーポレートガバナンス的に非常にリスクがある¹⁸などの指摘が相次いでいた。

国会論議においては、利払いのある財政融資資金を原資とすることに関し、文部科学大臣が、「もし真水を入れていくことができれば、ファンドではなく毎年予算をしっかりと取っていく」として、それが困難であるため、「ここは新しいスキームで別の予算立てをしていくことが大事だと思いきのような発想に至った」と述べた¹⁹。

(3) 大学ファンドの運用

ア 運用方針

本改正案では、大学ファンドは安全かつ効率的に運用を行うこととされている。文部科学省は、具体的な運用方針について、マーケットの短期的な動向よりも長期的な観点から、リスクをできるだけ抑えながら確実な収益を目指すため、特定の資産に偏ることなく国内外の様々な種類の資産に分散して投資を行うことを文部科学大臣が定める基本指針に盛り込むことを想定しているとした²⁰。あわせて、マーケットの短期的な動向による一時的な損失の発生²¹に耐え得るよう、運用開始直後から運用益の相当割合を元本に積み増すなど、リスクバッファを十分確保することにも留意していく必要があると述べた²²。また、文部科学大臣は、今後、C S T I の下に設置予定の有識者会議での議論を踏まえて、運用方針について、関係府省で検討していく旨述べた²³。

イ 運用益の見通し

運用益の見通しについて、文部科学大臣は、年金積立金管理運用独立行政法人（以下「G P I F」という。）の収益率（市場運用を開始した平成 13 年度以降の 20 年間で年平均約 3 %）を参考にしつつも、国内外の投資環境を考慮した上で慎重に見極める必要があると考えている旨述べた²⁴。また、文部科学省は、大学ファンドは各大学に対して毎年度一定の財政支出による支援をしなければならず、G P I F に比べ、より慎重で繊細な

¹⁶ 財政制度等審議会財政投融资分科会議事録 32 頁（令 2. 12. 10）

¹⁷ 財政制度等審議会財政投融资分科会議事録 35 頁（令 2. 12. 10）

¹⁸ 財政制度等審議会財政投融资分科会議事録 28 頁（令 2. 12. 10）

¹⁹ 第 204 回国会参議院文教科学委員会会議録第 1 号 8 頁（令 3. 1. 28）

²⁰ 第 204 回国会衆議院文部科学委員会会議録第 1 号 4 頁（令 3. 1. 26）

²¹ 財政制度等審議会財政投融资分科会（令 2. 12. 10）において、内閣府及び文部科学省が配付した説明資料には、「一時的に年度最大 2 割程度の損失があり得ることを念頭にリスクに万全を講じる」旨が記載されている。

²² 第 204 回国会衆議院文部科学委員会会議録第 1 号 4 頁（令 3. 1. 26）

²³ 第 204 回国会衆議院文部科学委員会会議録第 1 号 8 頁（令 3. 1. 26）

²⁴ 第 204 回国会衆議院文部科学委員会会議録第 1 号 8 頁（令 3. 1. 26）

資金運用のかじ取りが求められる旨述べた²⁵。

GPIFの第4期中期目標期間（令和2年4月1日からの5か年）における資産構成割合（基本ポートフォリオ）は、国内債券、国内株式、外国債券、外国株式がそれぞれ25%ずつとなっている。文部科学省は、大学ファンドの具体的な基本ポートフォリオの在り方について、今後、CSTIの下に設置予定の有識者会議において、国内外の投資環境などを考慮した上で、経済、金融等の専門家の協力も得ながら、幅広く知見を集めて検討される旨述べた²⁶。

ウ 10兆円規模への拡大のスケジュール

総合経済対策において、大学ファンドは10兆円規模とするとされたが、今回措置されたのは4.5兆円であった。10兆円規模への拡大のプロセスについて、文部科学省は、今後の国内外の投資環境、財政融資資金の償却状況、運用益による元本強化と大学への助成額とのバランスなど様々な要因を考慮する必要があるとして、できるだけ早期に10兆円となるために努力したいと述べるにとどめた²⁷。

また、文部科学省は、できるだけ早い段階で、大学ファンドの資金源が公的資金中心から、運用益や大学又は民間からの拠出金中心へと移行することを期待するとした²⁸。しかし、両者のバランスや民間からの資金の目標については、民間側の事情なども勘案する必要があると、現時点で何らかの具体的な用途は決定していないとした²⁹。さらに、総合経済対策では、大学ファンドへの参画に当たって、大学にファンドへの資金拠出を求めているところであるが、文部科学省は、どの程度の数の大学からどの程度の規模の出資を予定しているかについては、各大学の余裕金の実情も勘案しながら、今後、CSTIに置かれる有識者会議の議論を踏まえて、詳細を検討したい旨述べた³⁰。

なお、大学ファンドの原資のうち、財政融資資金の運用は、本改正案によって令和52年度までと定められており、文部科学省は、将来的には、各研究大学が自前の基金を造成することを目指す旨述べた³¹。

エ 元本が毀損する場合の責任と対応

委員からは、大学ファンドの元本が毀損した場合、誰が責任を負い、どのように対応するのかについて、質疑がなされた。それに対し、文部科学省は、金融市場の動向による一時的な損失の発生に耐え得るように、4.5兆円の元本のうち資本性資金として5,000億円の政府出資金を用意し、運用当初は運用益の相当割合を元本に積み増すことを考えているとした。その上で、更に必要な場合には、本改正案に基づき、文部科学大臣が、

²⁵ 第204回国会参議院文教科学委員会会議録第1号5頁（令3.1.28）。あわせて、文部科学省は、「GPIFは、年金財政の計算により恐らく当面数十年間はキャッシュアウトの必要がなく、ひたすらキャピタルゲインを含めてリターンを最大化していく」とし、大学ファンドとの違いを述べている。

²⁶ 第204回国会衆議院文部科学委員会会議録第1号13頁（令3.1.26）

²⁷ 第204回国会参議院文教科学委員会会議録第1号8頁（令3.1.28）

²⁸ 第204回国会衆議院文部科学委員会会議録第1号12頁（令3.1.26）

²⁹ 第204回国会参議院文教科学委員会会議録第1号4頁（令3.1.28）

³⁰ 第204回国会衆議院文部科学委員会会議録第1号12頁（令3.1.26）。なお、文部科学省は、大学からファンドへの資金拠出の方法として、債券の元本と一定の利回りが保証される機構債券の購入や、機構に運用を委託する業務上の余裕金の寄託（国立大学のみ）等がある旨を述べている。

³¹ 第204回国会衆議院文部科学委員会会議録第1号12頁（令3.1.26）

運用方法の見直し、運用の停止、繰上償還などの必要な対応を機構に求め、主務官庁としての責任を果たしたい旨述べた³²。なお、文部科学省は、一時的な損失が発生した場合、大学からの拠出金も含めて損失がある旨答弁した³³。

オ 大学に対する助成額

大学に対する助成額について、文部科学省は、運用益を踏まえないと決定できないとしつつも、年度によって上下する単年度ごとの運用益の額に応じて助成額を決定するわけにはいかないと、例えば、一定期間の運用実績の平均値、中長期的な運用益の見通しなどに基づく一定の計算式から助成額を算出することなど、大学に対し安定的に確実に助成ができる仕組みを今後検討していきたい旨述べた³⁴。また、単年度で運用益が出ない年度があったとしても、大学に安定的に助成できる仕組みを検討したいとした³⁵。

(4) 大学ファンドの支援対象大学

ア 世界と伍する研究大学とは

井上科学技術政策担当大臣は、「大学ファンドは、その運用益を活用し、博士課程学生などの若手人材育成を支援するとともに、世界と伍する研究大学を実現するべく、その高いポテンシャルを有する大学に対し、大学の共用施設やデータ連携基盤の整備など、将来の研究基盤への長期安定的投資を大学改革と車の両輪として進めるものである」と述べた³⁶。世界と伍する研究大学とは何かについて、文部科学大臣は、世界トップレベルの研究者などが集まっていること、世界最高水準の研究成果を出せること、その研究成果により、官民間問わず様々な資金が流入しイノベーションにつながる好循環を達成していることを想定している旨述べた³⁷。

イ 支援対象となる大学の要件

大学ファンドの支援対象について、文部科学省は、科学技術イノベーションの中核である大学の研究力を強化するために、世界に伍していく研究大学に向けた高いポテンシャルと明確なビジョンを持っていて、大学改革の加速に取り組むような大学、博士後期課程学生などの若手人材育成等に意欲的に取り組む大学とすることを基本的な要件にしたいとしつつ³⁸、最終的にどのような大学を対象にし、どういった選定基準を作るかは、C S T Iの下に設置される有識者会議の議論を踏まえて検討すると述べた³⁹。

ウ 支援対象となる大学の数等

大学ファンドの支援対象となる大学の数について、文部科学省は、世界トップレベル

³² 第204回国会衆議院文部科学委員会議録第1号12～13頁(令3.1.26)

³³ 第204回国会衆議院文部科学委員会議録第1号13頁(令3.1.26)

³⁴ 第204回国会衆議院文部科学委員会議録第1号12頁(令3.1.26)

³⁵ 第204回国会参議院文教科学委員会議録第1号6頁(令3.1.28)

³⁶ 第204回国会衆議院予算委員会議録第2号7頁(令3.1.25)

³⁷ 第204回国会衆議院文部科学委員会議録第1号9頁(令3.1.26)。なお、「科学技術・イノベーション基本計画」(令3.3.26閣議決定)において、「世界と伍する研究大学」は、「世界トップで競える研究者が集結し、その下で国内外の研究者・学生が最先端の研究を行い、新たな融合領域を創生したり、企業との共創により資金や人材を流動させたりしながら、イノベーションの創出を図るような環境を有する大学」とされた。

³⁸ 第204回国会衆議院文部科学委員会議録第1号17頁(令3.1.26)

³⁹ 第204回国会参議院文教科学委員会議録第1号11頁(令3.1.28)

の研究大学を目指す大学に対する支援は、運用当初はかなり数が限られるとした⁴⁰。その一方で、博士課程学生など若手研究者の支援に意欲的に取り組む大学については、より幅広い大学が支援の対象になり、博士後期課程を置く全国約 450 大学のうち、例えば、充実した教育プログラムがあり、キャリアパスの確保や学生への経済的支援などに意欲的に取り組むといった大学を対象に選ぶことを想定している旨述べた⁴¹。

また、いずれの支援も、地方と都市、国公立の限定なく、全ての大学が対象になり得る形で制度を設計する旨述べた⁴²。

エ 透明性、公平性の担保

委員からは、支援対象となる大学の選考に当たり、研究の強さ、組織マネジメント、大学改革などが含まれ総合力で見るとした場合、裁量に任される余地があるが、選考に係る透明性や公平性をどのように担保するのかとの質疑がなされた。それに対し、文部科学省は、具体的な大学の選定基準と配分方法については、今後、C S T I の下に設置予定の有識者会議の議論を踏まえ、関係府省と協力して検討するが、選定、配分の公平性、透明性が担保できるように、しっかりと制度設計をしていきたい旨述べた⁴³。

(5) 本改正案の提出と大学ファンドの制度設計の順序

委員からは、本改正案は機構が財政融資資金等を運用できる等の仕組みを作るだけのもので、大学ファンドの制度設計については今後検討するとされており、順序が逆ではないかとの指摘がなされた。それに対し、文部科学大臣は、我が国の研究大学が欧米の主要大学と伍していくためには、早急に大学ファンドの運用を開始する必要があるとあり、他方で、大学ファンドの創設後も支援開始までには一定程度の期間を要するため、その期間を活用して、大学ファンドの運用体制の整備、内閣府を始めとした関係府省との連携、経済、金融等の専門家の協力など、具体的な制度設計を進めたい旨答弁した⁴⁴。さらに、文部科学大臣は、「きちんと制度設計をして、どういう人が理事になり、運用・監視委員会に入り、運用をしていくのかを説明した方が、順序としては正しいと思う」としつつ、4.5 兆円の基金を積み、本気度を示すことによって、人も新たなお金も集めることができるとして、「ここは順序が逆だけれどもそういう志でやっているということは是非御理解をいただきたい」と述べた⁴⁵。

(6) 大学における基盤的経費の確保

委員からは、大学ファンドの設立をもって、国立大学法人運営費交付金や私学助成といった基盤的経費が減らされれば、より悪い研究環境になるおそれがあり、大学ファンドは基盤的経費の充実とセットで行うべきとの指摘がなされた。それに対し、文部科学大臣は、

⁴⁰ 第 204 回国会参議院文教科学委員会会議録第 1 号 11 頁 (令 3. 1. 28)

⁴¹ 第 204 回国会衆議院文部科学委員会会議録第 1 号 14 頁 (令 3. 1. 26)

⁴² 第 204 回国会参議院文教科学委員会会議録第 1 号 11 頁 (令 3. 1. 28)

⁴³ 第 204 回国会衆議院文部科学委員会会議録第 1 号 17 頁 (令 3. 1. 26)

⁴⁴ 第 204 回国会衆議院文部科学委員会会議録第 1 号 7 頁 (令 3. 1. 26)

⁴⁵ 第 204 回国会参議院文教科学委員会会議録第 1 号 14 頁 (令 3. 1. 28)

「今回は、ファンドをつくって、大学に新たな支援をしていくという別のフォームであり、既存のメニューは全部見直しをするということであつたら、何のために新しい事業をやつたのか意味がなくなってしまうので、そこはしっかり守っていききたい」と述べ⁴⁶、大学ファンドによる支援とは異なるものとして、基盤的経費が十分に確保されるように努めていくとした。

(7) 大学院博士後期課程の学生への支援

政府は、令和2年度における博士後期課程在学者数約7.5万人のうち、修士課程から進学した者を約3万人、そのうち既に年180万円以上の公費等の支援を受給している者を約7,500人と推計するとともに、修士課程からの進学者数の約5割(約1.5万人)が生活費相当額程度を受給できることを目指していた⁴⁷。大学ファンドでは、博士後期課程学生など若手人材育成を行う大学への支援が想定されているが、大学ファンドの運用益配分までは一定の時間を要するため、文部科学省では、それに先駆け、令和2年度第3次補正予算及び令和3年度本予算に、新たに7,800人規模の博士後期課程学生への経済的支援に関する経費を計上し、これにより、前述の目標を達成できることとなった。文部科学大臣は、予算要求による博士後期課程学生への経済的支援について、単年度ではなく、大学ファンドの運用益による支援に置き換わるまで継続的に続ける旨述べた⁴⁸。

5. 本改正案成立後の大学ファンドに関する動き

(1) 大学ファンドの制度に係る検討体制

国会論議において、大学ファンドの制度設計は今後CSTIの下に設置予定の有識者会議での検討に委ねるとされた点が多くあつたところ、令和3年3月16日、CSTIに、世界と伍する研究大学専門調査会が設置された。さらに、3月24日には、同専門調査会の下に、大学ファンド資金運用ワーキンググループが設置された。

ア 世界と伍する研究大学専門調査会

世界と伍する研究大学専門調査会は、世界と伍する研究大学を実現するために必要な制度改革及び大学ファンド事業に係る制度について調査・検討を行うこととされた。当面の検討課題は、世界と伍すると言えるには、どのような要素(研究人材の集積、資金、ガバナンス等)を満たすことが必要か、ファンドの対象大学についてどのような要件を満たすことが必要で選考はどのように行うべきか、ファンドからの支援額は1校当たりどの程度が適当で、どのような用途に用いることを可能とすべきか等が挙げられている。

今後のスケジュールは、まず、令和3年夏の間中まとめに向けて、世界と伍する研究大学とはどういうもので、どういう要素を必要としているのかについて、博士課程学生支援、必要な規制緩和、求められるガバナンス等を含め議論することとされている。その後、ファンドからの具体的な支援をどのように行うかという、事業設計に当たっての

⁴⁶ 第204回国会衆議院文部科学委員会議録第1号11頁(令3.1.26)

⁴⁷ CSTI「研究力強化・若手研究者支援総合パッケージ」(令2.1.23)

⁴⁸ 第204回国会参議院文教科学委員会議録第1号11頁(令3.1.28)

要件、選考の仕方、支援額などの具体的な事業の中身について議論をし、令和3年内に最終まとめを行うとの予定が示されている⁴⁹。

なお、科学技術政策担当大臣は、令和3年5月14日の経済財政諮問会議において、大学ファンドについて、「支援に当たっては、大学改革を要件とし、CSTIでの議論を踏まえて新たな法的枠組みを検討し、次期通常国会への法案提出を目指す」と述べている⁵⁰。

イ 大学ファンド資金運用ワーキンググループ

大学ファンド資金運用ワーキンググループは、大学ファンドの運用の基本的な考え方を策定することを目的として、運用目的や目標及びリスク管理の在り方等について調査・検討等を行うこととされた。具体的な検討項目として、国で示す運用の基本的考え方と機構で策定する運用の基本方針の範囲、運用目標（リターン目標）、許容リスクの設定、自己資本（出資金）と他人資本（財政融資資金、機構債券）のバランス等が示されている。

今後のスケジュールとしては、令和3年7月頃に運用の基本的な考え方を示すことが予定されている⁵¹。

（2）大学ファンドの運用開始時期等

世界と伍する研究大学専門調査会において示されたスケジュール（イメージ案）⁵²では、本改正案成立後、機構は、運用業務担当理事、運用・監視委員会、運用スタッフ採用等の体制整備を開始するとされた。その後は、令和3年秋以降に運用委託機関を選定、令和3年度内に運用を開始、令和5年度からは大学への支援を開始することが示されている。

なお、大学ファンドの規模の拡大については、科学技術政策担当大臣が、令和3年5月14日の経済財政諮問会議において、「令和4年度予算要求を視野に早期に10兆円規模の実現を図りたい」と述べている⁵³。

（3）経済財政運営と改革の基本方針2021における大学ファンドに関する記述

令和3年6月18日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2021」では、大学ファンドについて、①本年度中に運用を始めること、②経営と教学の分離の推進、外部資金の拡大等の参画大学の要件を年内に具体化すること、③大学改革の制度設計等を踏まえつつ、10兆円規模への拡充について、本年度内に目途を立てることが記された。

⁴⁹ 「世界と伍する研究大学専門調査会の検討課題及びスケジュールについて」（CSTI 世界と伍する研究大学専門調査会（第1回）資料3（令3.3.24））

⁵⁰ 令和3年第6回経済財政諮問会議議事要旨9頁（令3.5.14）

⁵¹ 「大学ファンド資金運用WG 今後のスケジュール」（CSTI 大学ファンド資金運用ワーキンググループ（第1回）資料8（令3.4.26））

⁵² 「世界と伍する研究大学専門調査会の検討課題及びスケジュールについて」（CSTI 世界と伍する研究大学専門調査会（第1回）資料3（令3.3.24））

⁵³ 令和3年第6回経済財政諮問会議議事要旨9頁（令3.5.14）

6. おわりに

我が国の大学の研究力の低下は重要な課題であり、その原因として考えられる大学の研究資金、研究人材、研究環境の改善を早急に図る必要がある。本改正案の国会論議でも、大学ファンドの狙いであるところの、大学における若手人材育成の支援、研究基盤の強化、絶えずイノベーションが創出される好循環の構築といった点に関し、多くの賛同が示された。その一方で、法改正を行い、政府出資と財政投融资から合計4.5兆円もの措置を受けながら、大学ファンドの制度設計に未定の部分が多いこと、特に、大学ファンドが目指す世界と伍する研究大学に必要な要素、対象大学として満たすべき要件、選考方法、1校当たりの支援額と用途、大学ファンドの運用方針や運用益の見通しといった制度の中核ともいべき点が、今後のCSTIの検討に委ねるとされたことには多くの疑問や懸念が呈された。

それらの点については、本改正案の成立後、CSTIの下に設置された有識者会議において議論が開始されたが、検討に当たっては、若手人材育成の支援という観点が重要である。優秀な若手研究者の確保は、将来の我が国の研究力向上の鍵であり、文部科学省は、大学ファンドでの支援に先駆けて、博士後期課程学生への経済的支援に関する経費を予算措置した。しかし、多くの優秀な学生を研究者として惹きつけるためには、学生の間での経済的支援だけでなく、卒業後のキャリアパスの明確化、特に大学における研究者としての安定的なポストの拡大が重要になると考えられる。我が国では、大企業を中心に終身雇用の慣行がある一方で、大学の若手研究者の多くは任期付きとなっており、そのことが優秀な学生の進路選択において、研究者への道や、その前提としての博士後期課程への進学をちゅうちょさせている可能性がある。大学ファンドの制度設計に当たっては、我が国の雇用形態の特徴も考慮しつつ、若手人材育成の在り方を検討することが望まれる。

大学ファンドによる支援を受けるに当たっては、大学改革が要件とされており、政府は、世界と伍する研究大学に必要な新たな法的枠組みを検討した上で、次期通常国会への法案提出を目指すことを表明している。次期通常国会での法案審議においては、改めて大学ファンドの制度設計について議論がなされることが期待される。さらに、中長期的には、大学ファンドの支援対象大学に限らず、政府予算の総額としての国立大学法人運営費交付金や私学助成といった基盤的経費の増減を注視しつつ、大学ファンドの創設が、我が国の研究力向上にどのような効果をもたらしたかについての検証が求められていくだろう。

(いなげ ふみえ)