

Title	科学技術・イノベーション創出の活性化に関する法律に基づく基金の設置状況と中長期目標における位置づけについて
Author(s)	井上, 悟志
Citation	年次学術大会講演要旨集, 36: 820-823
Issue Date	2021-10-30
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/17835
Rights	本著作物は研究・イノベーション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 Research Policy and Innovation Management.
Description	一般講演要旨

2 G 1 9

科学技術・イノベーション創出の活性化に関する法律に基づく基金の設置状況と中長期目標における位置づけについて

○井上悟志（東京理科大学経営学研究科技術経営専攻）
inoue.satoshi@rs.tus.ac.jp

1. はじめに

2018年12月に成立した「科学技術・イノベーション創出の活性化に関する法律」（以下、「科技イノベーション活性化法」という）では、指定された独立行政法人は特定公募型研究開発業務に要する費用に充てるための基金を設けることができるようになった。当該基金は、複数年度にわたる事業に対してあらかじめ財源を確保しておくことが法律上担保されており、長期にわたる研究開発事業を財源面において予見性高く実施するための優れた制度と言える。一方、基金を原資とする特定公募型研究開発業務を中長期目標にどのように位置づけるかは府省によってまちまちであり、より効果的な運用に向けて試行錯誤の段階にあるのが現状である。

2. 先行研究

独立行政法人の制度・業務に関しては、多くの先行研究が存在する。独立行政法人の一類型である国立研究開発法人についても、最近では、国立研究開発法人の類型化の経緯やその主務大臣からの自律性について原田（2020）が論じており、また西山（2021）は特定公募型研究開発業務に焦点を当て中長期目標に偏らない研究開発評価の可能性を示唆している。一方、科技イノベーション活性化法に基づく基金（以下、「基金」という）を造成している4つの国立研究開発法人すべてについて、基金を原資とする特定公募型研究開発業務と中長期目標との関係を整理した研究はほとんど見られない。

3. 基金造成の現状

科技イノベーション活性化法では、基金は特定公募型研究業務（以下、「基金事業」という）の費用に充てるとされている。基金事業の定義は法律で定められている（表1）。

表1. 科技イノベーション活性化法における基金事業の定義

一 将来における我が国の経済社会の発展の基盤となる先端的な研究開発等又は革新的な技術の創出のための研究開発等に係る業務であって特に先進的で緊要なもの
二 複数年度にわたる業務であって、各年度の所要額をあらかじめ見込み難く、弾力的な支出が必要であることその他の特段の事情があり、あらかじめ当該複数年度にわたる財源を確保しておくことがその安定的かつ効率的な実施に必要であると認められるもの

（出所）筆者作成

また、科技イノベーション活性化法において「資金配分機関」と位置づけられ、制度上基金の造成を認められているのは、現時点で5つの独立行政法人のみである（表2）。このうち、JSPSを除く4つの国立研究開発法人は2021年8月時点ですべて基金を造成している。

基金は複数年度にわたる事業実施のためにあらかじめ財源を確保しておくためのものであるという性格上、補正予算等で政府から法人に対して一度に交付される金額は決して小さくない。政府が公開している令和2年度各府省基金シートほか公開資料に基づき、これまでに基金への補助金として政府から交付された金額の推移を整理した（表3）。

表2. 科技イノベーション活性化法における資金配分機関

国立研究開発法人日本医療研究開発機構 (AMED)
国立研究開発法人科学技術振興機構 (JST)
独立行政法人日本学術振興会 (JSPS)
国立研究開発法人農業・食品産業技術総合研究機構 (NARO)
国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構 (NEDO)

（出所）筆者作成

表 3. 基金に対する交付金額

法人名	事業名	平成 30 年度	令和元年度	令和 2 年度	中長期目標期間（年度）
AMED	ムンジョット型研究開発等事業		100 億円		第 1 期(H27-R1)
	ワクチン開発推進事業			500 億円	第 2 期(R2-R6)
JST	ムンジョット型研究開発プログラム	800 億円	16 億円	16 億円	第 4 期(H29-R3)
	創発的研究支援事業		500 億円	0.6 億円	
NARO	ムンジョット型農林水産研究開発事業		50 億円	1 億円	第 4 期(H28-R2) 第 5 期(R3-R7)
NEDO	ムンジョット型研究開発事業	200 億円	4 億円	4 億円	第 4 期(H30-R4)
	ポスト 5 G 情報通信システム基盤強化研究開発事業		1100 億円	900 億円	
	グリーンイノベーション基金事業			2 兆円	

（出所）各府省の基金シート等公開資料から筆者作成

さらに、各法人がホームページで公表している年間の予算額を基準とし、基金への補助金として交付された累計金額の割合を整理した（表 4）。これを見ると、複数年度にわたる事業のための資金が一括で手当てされているため年間予算額と比較すれば計算上その割合が高めになる点を差し引いても、法人全体業務の中で基金事業の割合がわずかであるとは必ずしも言えなくなりつつある状況がうかがえる。

表 4. 各法人の通常年間予算額に対する基金累計額の割合

	（基金累計額）／（通常年間予算額）
AMED	47.3%（600 億円／1268 億円）
JST	93.9%（1333 億円／1420 億円）
NARO	6.6%（51 億円／767 億円）
NEDO	1386%（2 兆 2208 億円／1602 億円）

（出所）各法人ホームページ等の情報を基に筆者作成

4. 中長期目標における位置づけ

4.1. 制度と現状

科技イノベーション活性化法では、表 2 に掲げる各法人の「個別法の定めるところにより、特定公募型研究開発業務に要する費用に充てるための基金を設けることができる」としている。これを受けて個別法では、「中長期目標において特定公募型研究

表 5. 中長期目標において定めるべき事項

一	中長期目標の期間
二	研究開発の成果の最大化その他の業務の質の向上に関する事項
三	業務運営の効率化に関する事項
四	財務内容の改善に関する事項
五	その他業務運営に関する重要事項

（出所）筆者作成

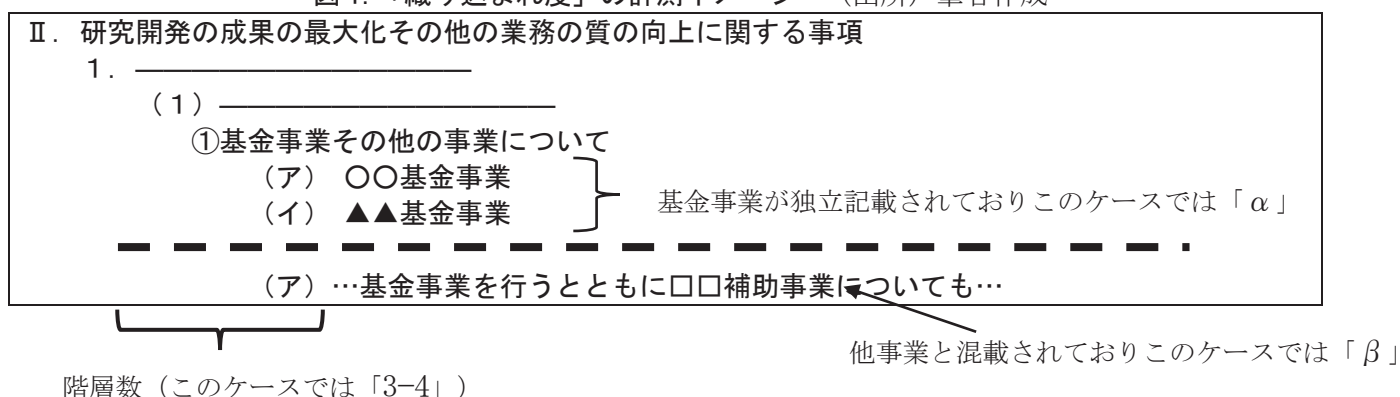
開発業務として行うものに関する事項を定めた場合には、同項に規定する基金を設け、交付を受けた補助金をもってこれに充てるものとする」との趣旨の規定がある。すなわち、基金事業を行う上では、制度上、中長期目標に何らかの位置づけが必要となっている。また、独立行政法人通則法では国立研究開発法人の中長期目標として主務大臣が定めるべき事項が列挙されている（表 5）。これらが中長期目標の構造を規定しているが、各々の事項の中で何をどのように定めるかは主務大臣の判断に委ねられており、現状では法人によってまちまちである。

4.2. 中長期目標への「織り込まれ度」の導入

本研究では、各々の法人の中長期目標において基金事業が構造上どのように位置づけられているか分析を試みる。前述のとおり独立行政法人通則法では主務大臣が中長期目標において定めるべき事項を規定しており、各法人の中長期目標は類似の構造で策定されている。たとえば、基金を造成している 4 法人すべての中長期目標において基金事業は、表 5 の事項のうち「二 研究開発の成果の最大化その他の業務の質の向上に関する事項」の中に整理されている。くわえて、独立行政法人同士特に中間目標管理法、国立研究開発法人、行政執行法人という同類型の法人同士はその構造を比較しやすい。こうした特徴を活かし、「二 研究開発の成果の最大化その他の業務の質の向上に関する事項」の階層から数えて何階層下に基金事業が位置づけられているか、またどの程度独立して位置づけられているかを次の方法によって調べ、これを基金事業の中長期目標への「織り込まれ度」と定義した。まず、中長期目標の構造において「二 研究開発の成果の最大化その他の業務の質の向上に関する事項」から基金事業が位置付けられている項目までの階層数を数える。さらに、複数の基金が造成されている法人でそれ以下の階層で基金事業別に明記されている場合はその階層数も数える。最後に、当該階層において基金事業のみが独立記載されている場合は α 、基金事業以外の交付金事業と混載されている場合は β と添字する。

「織り込まれ度」の計測イメージを図1に示す。

図1.「織り込まれ度」の計測イメージ (出所) 筆者作成



基金が造成された後に中長期計画期間が改まった法人については両期間の中長期目標について調べた。結果を表6に示す。

基金造成後に中長期目標期間の移行があったのは、AMED 及び NARO である。AMED は、第1期では基金事業は独立した項目ではなく混載され階層も深かった。しかし、第2期初年度に新規基金を造成しており、これも踏まえ中長期目標において基金事業の位置づけがより明確に整理された。NARO は、他の資源配分機関と異なり、自ら研究も行う研究実施機関としての機能も併せ持つが、第4期中長期目標において資金配分業務の重みは小さく、全体が1項目にまとめて整理されていた。基金事業もこの項目の中に混載されていたが記載量は少なかった。第5期では基金事業の織り込まれ度は大きくなったが、資金配分業務の中を2項目に整理したことが原因であり、他律的である。基金事業にかかる記載量は少ない。

表6. 基金事業の中長期目標への「織り込まれ度」

AMED	2β → 1-2α (第1期) (第2期)
JST	2α (第4期)
NARO	1β → 2β (第4期) (第5期)
NEDO	2-3α → (1-2α) (第4期)

(出所) 筆者作成

JST 及び NEDO は、基金を造成してから中長期期間の移行をまだ経験していない。基金事業に対しては、必要に応じ、期中での変更により対応している。JST は、織り込まれ度にダッシュ記号がついていないことから分かるように、もともと基金事業ごとに項目を設ける構造設計としている。基金事業が新設されれば最上位階層に追加していく構造をとっており、独立性が高い。NEDO は、中長期目標の項目に加えて研究開発分野ごとのセグメント制を取っており、マトリックス構造で管理している。こうした元々の複雑さに加え、基金の数が3つと多いこともあり、織り込まれ度は大きい。

なお、NEDO は第4期中長期期間中であるが、期中に大幅な中長期目標の変更が予定されている。2021年6月に開催された経済産業省の国立研究開発法人審議会新エネルギー・産業技術総合開発機構部会において中長期目標変更案が審議に付されている。この案では基金事業の織り込まれ度は1-2αとなっており、現行中長期目標の織り込まれ度よりも小さくなっている。この結果についても参考情報として括弧付きで表6に記載した。

5. 考察

表6で示した各法人ごとの数字と添字は、中長期目標の中に基金事業が織り込まれている深さの程度、言い換えれば中長期目標から基金事業に関する目標のみを抽出する際の困難度を表している。なぜならば、数値の小さいものはそれだけ大きな項目として基金事業が位置づけられているため全体から分離しやすい構造であることを示すからである。また添字αは基金事業のみを抜き出すことが可能であることを示しているのに対し、βはその階層では他の事業と一体化されて目標として管理されていることを示しているため基金事業のみを全体から分離することは難しいからである。したがって、数値が小さくなることによって、基金事業に関する目標は中長期目標全体から分離しやすくなる。同様に、βからαに変わることによっても他の事業と独立に分離しやすくなると言える。

基金事業は複数年度にわたることを前提としているが、その期間に関しても例えばムーンショット型

研究開発事業やグリーンイノベーション基金事業は 10 年にわたるプログラムとすることを政府が明確に定めている。一方、独立行政法人通則法では国立研究開発法人の中長期目標期間は 5 年から 7 年と定められている。したがって、基金事業では少なくとも 2 期、多ければ 3 期の中長期目標期間にまたがって運用されることがあらかじめ想定されている。

このような場合、ある期間における中長期目標の中に基金事業が不可分に織り込まれていると、次期中長期目標を策定する際に基金事業が前期のレガシーとなって次期の基金事業だけでなくそれ以外の交付金事業に対しても影響を及ぼす可能性がある。また表 4 で見たように基金事業の累計金額は法人の通常年間予算額と比較してもその影響は決して小さくないことから、本来であれば新たな中長期目標期間ではその時点の環境等を踏まえて時機に応じた策定が必要であるところ、基金事業の慣性に引き摺られる懸念もある。したがって、5 年から 7 年の間で設定する中長期目標と、10 年にもわたる運用期間の基金事業の目標とは、ある程度分離可能な形であらかじめ設定しておくことが望ましいと考えられる。

こうした視点から表 6 の結果に対して分析を試みると、法人における基金事業の質（基金の数）、量（金額）に係る重みが増すと織り込まれ度は小さくなりまた β から α へと移行していく方向性を見ることができる。唯一 NARO は織り込まれ度が大きくなっているが、これは、他の法人とは異なり、NARO は資金配分に特化した機関ではなく研究を自ら行う機能を中心的に有するという特殊性に要因があると考えられる。

6. まとめ

現時点で基金を造成している 4 法人について、中長期目標における基金事業の位置づけを整理した。また、「織り込まれ度」の概念を導入することによって、全体構造の中でより分離が容易となる方向へ向かっていることが分かった。

科技イノベ活性化法に基づく基金事業の運用は始まったばかりである。現在多くの研究開発事業が基金を原資としてすでに進行しているが、その成果が得られるまでにはまだ時間がかかる。しかし、ひとつの中長期目標期間に収まらない長期にわたる基金事業を具体的にどのように評価するのか、大きな課題として浮上してくると予想される。どのような評価の枠組をどのような時間軸で整備するのか、それを 5 年から 7 年ごとの中長期目標期間の間でどのように受け渡していくのか、予測可能性を担保しつつ柔軟性も併せ持った仕組を考える必要がある。あわせて、法人ごとの独自性を追求することによって研究実施者の不便に至ることのないよう、先行モデルを学習しつつある程度の共通性を持たせることも重要である。本研究の今後の課題として、中長期目標における基金事業の位置づけに加えて、主務大臣が期間評価をどのように実施するのも併せて注視する必要がある。

参考文献

- [1] 西山慶司（2021）「独立行政法人制度における目標管理と評価－国立研究開発法人の観点から－」『日本評価研究』21(1)：41-54
- [2] 原田久（2020）「国立研究開発法人の自律性」『立教法学』103：107-127

ホームページ（最終閲覧日 2021 年 8 月 15 日）

- [1] 国立研究開発法人科学技術振興機構が達成すべき業務運営に関する目標(中長期目標) (https://www.jst.go.jp/pr/intro/h29m-target/4th-mid_target.pdf)
- [2] 国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構第 4 期中長期目標 (<https://www.nedo.go.jp/content/100930134.pdf>)
- [3] 国立研究開発法人日本医療研究開発機構中長期目標(第 2 期) (https://www8.cao.go.jp/iryou/pdf/2amed_goal_200831.pdf)
- [4] 国立研究開発法人農業・食品産業技術総合研究機構中長期目標 (<https://www.maff.go.jp/j/corp/dokuhou/attach/pdf/index-127.pdf>)
- [5] 第 18 回国立研究開発法人審議会 新エネルギー・産業技術総合開発機構部会「国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構第 4 期中長期目標 新旧対照表」(https://www.meti.go.jp/shingikai/kempatsushin/shinene_sangyo/pdf/018_03_00.pdf)
- [6] 内閣官房行政改革推進本部事務局「令和 2 年度 各府省の基金シート」(<https://www.gyokaku.go.jp/review/kikin/R02/index.html>)