JAIST Repository
https://dspace.jaist.ac.jp/

Title	競争的資金の複数年度使用を可能にする方策の比較検討
Author(s)	茶山，秀一
Citation	年次学術大会講演要旨集，25：478-483
Issue Date	2010-10-09
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/9342
Rights	本著作物は研究・技術計画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 Science Policy and Research Management.
Description	一般講演要旨

JAIST
JAPAN
ADVANCED INSTITUTE OF
SCIENCE AND TECHNOLOGY

Japan Advanced Institute of Science and Technology

２Ｃ１６

競争的資金の複数年度使用を可能にする方策の比較検討

○茶山　秀一（科学技術政策研究所[1]）

1. はじめに

競争的資金制度の研究費について年度を越えて使用可能とすることについて、総合科学技術会議の提言等において、繰り返しその重要性が指摘されてきた。それを受け、近年、様々な形で改善が図られてきた。具体的には、①繰越明許費制度、②基金からの助成、③運営費交付金制度の活用などである。

2010 年 6 月には、文部科学省が「熟議カケアイ」の一環として「我が国の研究費を使いにくくしている問題点は何か？」をテーマとし、広く関係者の参加を呼び掛け、インターネット上で議論を行った[2]。この議論等を踏まえ、文部科学省の予算監視・効率化特命チームが 2010 年 7 月 29 日に「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」をまとめた。同中間報告は、「複数年度の予算執行については、極めて指摘の多かった事項」として取り上げ、「基金創設若しくは運営費交付金としての措置の双方について、検討を進める」としている。

筆者は、「公的資金による研究開発における信託の活用の可能性―民のルールによる公費負担研究開発―」（研究・技術計画学会第 24 回年次学術大会一般講演）及び「国費による研究開発における信託の活用の可能性―科学技術行政のイノベーション―『年度末』にとらわれない自由度の高い競争的資金制度」（文部科学省科学技術政策研究所 Discussion Paper No.64）において、補助金、委託費に替えて信託を活用することにより、研究費の複数年度使用を可能にすることを提言した。

本報告では、研究費を複数年度使用可能にすることの意義について改めて考察するとともに、研究費の複数年度使用を可能にする方法について、その制度的根拠や残された課題について比較検討する。

2. 競争的資金を複数年度使用可能にすることの意義

競争的資金を複数年度使用可能にすることは、不可欠なのであろうか、その意義と効果を改めて検討してみる。

研究者は、競争的資金を獲得するため、最大限魅力的な研究計画で申請することになる。多くの競争的資金制度においては、それぞれ１件当たりのおおよその目安となる年間の研究費の規模がある。申請に当たっては、その額を勘案することになるが、最大限魅力的な研究計画足らんとした当初の申請は、必然的に研究費も高めのものとなるであろう。採択内定後の調整また、前述の「熟議カケアイ」においては、申請額に対して一律 X%といった削減が行われることが多いとの指摘がある。このほか、IT 機器に見られるように計画段階と使用時で価格が低減しているものがあるとの指摘もあった。様々な事務手続の関係で研究費が使用可能になる時期が予定より遅れることもあるであろう。また、研究は本質的に試行錯誤であり、当所の研究計画の変更は当然であるとの指摘もある。これらを勘案した場合、多数の採択案件の中に計画の額と実際に使用した額のミスマッチが起きるものが生じるのは不可避と言えよう。使途におけるミスマッチは、費目間流用の制約の下で解消が図られる。ミスマッチが、研究計画の遅れ、未執行額という形で現れた場合は、研究費の複数年度使用を可能にすることで解消を図ることになる。この点については、未執行分を翌年度使用できるかどうかということが問題になる。

一方、緻密な計画を着実に実行する研究者を想定すれば、研究費の複数年度使用を可能にすることは不要となる。ただし、このことはすべての研究が３月末に完了するということと同義である。３月末に研究費の執行ではなく、研究を完了させるためには、研究に必要な機器や消耗品を十分使用可能な期間の余裕をもって納入してもらわなければならない。公的機関の公費による納入には、手続を要すること

---

1 執筆者個人の見解に基づいてまとめられたものであり、機関の公式の見解を示すものではない。

2 「我が国の研究費を使いにくくしている問題点は何か」（文部科学省「熟議カケアイ」ウェブサイト）http://jukugi.mext.go.jp/jukugi?jukugi_id=10

もあり、大学等における研究費の執行期限、特に機器や消耗品の購入のための期限は、多くの場合、３月末に余裕をもって設定されるようである。試行錯誤を旨とする研究において、この期限を超えて着想されたアイデアでそれを試すために機器や備品の購入を要するものを試すには、翌年度まで待たなければならなくなる。

経費の面について考えれば、３月末に研究の完了を求めるために、研究費に係る発注時期及び納期が特定の時期に集中していることが懸念される。このことは、事務の集中による負担を増し、特にプログラム作成や施設の改修等人工数により経費が積算される種類の経費については、費用が割高になる方向に働いているのではないかと懸念される。

アイデアをできるだけ早く試すという観点、発注と納期の集中を平準化する観点からは、３月末日まで制約なく研究費を執行できるようにすることが大切である。このことにより、研究費全体での効率化が図られるようであれば、研究者サイドのみならず、財政当局にとってもメリットのあることであり、政府内部での調整も行いやすいと考えられる。

なお、３月末日まで制約なく研究費を執行できるようにすることについては、競争的資金制度だけの問題ではないことに留意する必要がある。例えば、国立大学の場合、外部の競争的資金を財源とせず、当該大学に対する運営費交付金を財源とする研究については、中期計画の期間内であれば、３月末に完了を求める必要はないにも関わらず、やはり、３月末に余裕をもって期限が設定されている場合が多いのではないか。研究費の執行期限後に行われる決算の業務をどの程度効率化できるかを見極めて議論を行う必要がある。過年度の決算の修正をできるだけ避けようとする傾向等を含めて考える必要があるであろう。

研究費を複数年度使用可能にすることは、配分機関の側にとってもメリットがあると考えられる。申請数、申請額などの変動要因を吸収しながら、安定的な制度運用が可能になることがあげられる。これは、規模の大きい制度ほどメリットが大きいと考えられる。

以上のように競争的資金の研究費を複数年度使用可能にすることは、以下の意義と効果を有するものである。

①多数の採択案件において計画の額と執行した額のミスマッチが発生することは不可避と言える。
②仮にすべての研究が計画どおりに進捗することを前提としたとしても、複数年度使用研究費の執行に伴う発注の集中と閑散を平準化することは、研究費の効率的使用に効果的である。
③アイデアをできるだけ早く試すことができるという観点、発注の集中と閑散を平準化する観点からは3月末日まで制約なく使用できることが望ましい。
④制度運用側においても変動要因を吸収した安定した制度運用が行いやすい。

3.研究費を複数年度使用可能にする方策の比較検討の視点

以下に研究費を複数年度使用可能にする方策の比較検討を行う。2.における検討点に加え、さらに制度の柔軟化に伴い議論すべき点として経費の適正な執行が担保されるか、現場の執行に混乱を生じないかという２点を加えることとする。

以上を踏まえ、①制度の概要、②未執行分を翌年度に使用できるか、③３月末日まで制約なく研究費を使用できるか、④制度運用上のメリット、⑤経費の適正な執行が担保されるか、⑥現場の執行に混乱を生じないか、⑦現状における導入状況、⑧導入拡大における課題について比較する。

4.競争的資金の複数年度使用を可能にする方策の比較検討

4.1. 繰越明許費制度による複数年度使用について

①制度の概要

歳出予算の経費のうち、その性質上又は予算成立後の事由に基き年度内にその支出を終らない見込のあるものについては、予め国会の議決を経て、翌年度に繰り越して使用することができ（財政法第 14 条の３第１項)、この経費を繰越明許費と呼ぶ。国の補助金を繰越明許費とすることが行われている。

②未執行分を翌年度に使用できるか

繰越計算書を作製し、事項ごとに、その事由及び金額を明らかにして、財務大臣の承認を経ることにより、未執行分の経費を翌年度に使用することが可能になる(財政法第 43 条第１項)。

③３月末日まで制約なく研究費を使用できるか

補助金の場合、事業完了後、額の確定を経て、未執行分の返納を求められる（補助金等適正化法第 18 条第 2 項)。会計年度独立原則のため、完了期限は補助金を交付した年度末が設定される。多くの大学等では 3 月末日までに余裕を持って執行期限を定めていることが多い。これは、補助金を受けた補助事業者が法人としての決算を確定する前に予め返納額をチェックする等のためには、有効な方法と考えられる。

④制度運用上のメリット
バッファの活用による変動要因の吸収と言う観点からは、大きなメリットはない。

⑤経費の適正な執行が担保されるか
補助金適正化法による担保が行われる。

⑥現場の執行に混乱を生じないか
科学研究費補助金等において定着しつつある。ただし、⑧に述べるような課題を有する。

⑦現状における導入状況
例えば、研究のための代表的な補助金である科学研究費補助金は、繰越明許費となっている。様式の簡素化等により、繰越を適用する件数が増加している。

⑧導入拡大における課題
繰越のための手続が必要。原則禁止されていることを行うため、理由が求められる。(計画変更としての手続により、申請様式に理由を記載しないことも可能となった。)
問題点として、i)研究者は、年度末の２か月程度前には、繰り越し予定を立てないといけない。ii)年度末に繰り越し分を返金、翌年度に同額を再交付申請、再交付と、手続きが煩わしい。iii)少額の研究費の場合には、少額の繰り越しであれば年度内に使い切ってしまうということになりやすい。などの点があげられる。特に、iii)については、繰り越し手続きを残す限りなくならない問題点であり、全体として研究費の無駄遣いにつながるとの批判を免れない。

4.2. 基金からの助成による複数年度使用について
①制度の概要
補正予算に基金補助金を計上。基金補助金を交付された補助事業者が基金を形成。補助事業者が大学等に対して基金から研究費を助成する。

②未執行分を翌年度に使用できるか
国としての経費の基金補助金の使用と支弁は、補助事業者による基金の形成を確認し、額を確定することで終了する。基金の使用に当たっては、会計年度独立原則の制約は課されないため、研究の完了期限は助成金を交付する年度を超えて設定できる。このため、交付された研究費を複数年度にわたって執行することが可能になる。

③３月末日まで制約なく研究費を使用できるか
単年度ごとの未執行分の返納を求めない制度にできるため、3 月末日までの使用も可能。ただし、基金から受けた助成金に係る経理を大学等の決算に合算する必要があるため、大学等で 3 月末日に余裕を持って執行期限を定めている場合は困難。

④制度運用上のメリット
基金内のバッファを活用することによって、申請数、申請額などの変動要因を吸収しながら、安定的な制度運用が可能になることがあげられる。特に科学研究費補助金のように非常に多くの研究者が対象となっている基盤的な制度の場合、安定的な運用が重要となる。

⑤経費の適正な執行が担保されるか
⑦で述べる導入事例では、補助金適正化法の準用が行われている。

⑥現場の執行に混乱を生じないか
現場においては変更は少なく、大きな混乱を生じないと考える。大学等で経費の執行期限を変更し、3月末日まで制約ない使用を認める場合には、その他の経費の期限との関係で注意が必要。

⑦現状における導入状況
2009年度補正予算により、最先端研究開発支援プログラムが創設された。日本学術振興会法の附則改正が行われ、同会に基金補助金が交付され、形成された基金からの助成が行われた。基金からの助成で行われる研究開発の加速のための経費については、2010年度予算で、基金への経費ではなく、通常の補助金として措置された。
2011年度概算要求において科学研究費補助金の一部基金化が提案されている。

⑧導入拡大における課題
基金補助金は、従来、補正予算で多く行われてきた。基金に対して当初予算で資金を追加することは、健康被害の救済に関して交付金で行う事例がある。法律上設けられている基金については、政府外の資金提供を組み込んでいるものもあるが、政府の出資のみで造成された基金の例もある。政府が追加出資金での資金提供を行うことが「できる」とする法文の例も多い。基金化について、どうしても認められないとする理由はないと考える。ただし、科学技術以外の分野への波及の可能性等を含めた議論があると考えられる。

4.3. 運営費交付金制度の活用による複数年度使用について
①制度の概要
運営費交付金は、いわゆる渡し切りの交付金であり、交付時点で国としての経費の使用と支弁は終了する。独立行政法人への運営費交付金は、中期目標期間中の複数年度使用が可能である。

②未執行分を翌年度に使用できるか
中期目標期間内は年度間の繰越が認められる。研究費の一部を繰越の事前承認なしで次年度に使用することを認めている制度もある。中期目標期間を超えた債務負担行為については、複数の配分機関の中期計画において、「当該債務負担行為の必要性及び資金計画への影響を勘案し合理的と判断されるものについて行う」という記載がされているが、一般的な試験研究において認めた例は、これまでのところない（競争的資金の配分機関ではないが、ロケットの開発に際し、中期目標期間を超えた期間の経費を負担する行為を行った例がある）。この点については、国庫債務負担行為と同様である。

③３月末日まで制約なく研究費を使用できるか
研究費の一部を繰越の事前承認なしで次年度に使用することを認めている制度の例もあるが、研究を実施する大学等で3月末日に余裕を持って執行期限を定めている場合は困難。

④制度運用上のメリット
運営費交付金の範囲内でバッファを活用することはできるが、規模の点で科学研究費補助金の場合ほどの大きな効果はない。

⑤経費の適正な執行が担保されるか
助成の場合、補助金適正化法を準用しているものもある。委託の場合、補助金適正化法は適用又は準用されない。

⑥現場の執行に混乱を生じないか
現場においては変更は少なく、大きな混乱を生じないと考える。大学等で経費の執行期限を変更し、3月末日まで制約ない使用を認める場合には、その他の経費の期限との関係で注意が必要。

⑦現状における導入状況
科学技術振興機構、新エネルギー・産業技術総合開発機構等において繰越を認めている。研究費の一部については、研究機関（受託者）の判断により、研究費を研究機関に存置したまま繰り越すことを可

能にしている制度もある[3]。
　文部科学省の予算監視・効率化特命チームは、運営費交付金として措置されている制度について、柔軟な予算執行が実現していない場合は、その理由を明確化する方針を示している。

⑧導入拡大における課題
　中期計画期間を超えた債務負担について認められていない。国立研究開発機関（仮称）制度の検討において、中期目標期間をまたいだ研究開発資金支弁・債務負担行為を認めることが不可欠として検討が進められている。

4.4.信託の活用による複数年度使用について
①制度の概要
　2007 年秋から施行された新しい信託法により、事業についても実質的に信託することが可能になった。信託法改正時の議論等を踏まえれば、研究開発について信託により行うことも認められると解される。
i)　国（委託者）が研究実施機関（受託者）に対して研究費を信託し、研究実施機関は、その資金を用いて研究を行う。受益権として知的財産権収入の一部を配分機関（この場合は受益者）に納付することとする。
ii)　国が配分機関に信託した資金を用いて配分機関が研究実施機関に対して助成する方法も考えられる。この場合、収益の納付等は求めない。民間資金によって行われている公益信託と同様の方法である。
iii)　独立行政法人である配分機関運営費交付金を財源として研究実施機関に信託又は助成する方法も考えられる。

②未執行分を翌年度に使用できるか
　国が信託する場合であっても、信託した段階で国としての経費の使用と支弁は終了する。信託する際には、研究実施機関が行う研究の完了期限について年度を越えた時期に設定できる。基金の場合と同様である。

③３月末日まで制約なく研究費を使用できるか
　単年度ごとの未執行分の返納を求めない制度にできるため、3 月末日までの使用も可能。信託の場合、受託者の固有財産との分別管理が求められるため、大学の法人としての決算に合算しない。必要であれば、その旨を文部科学省令で規定することも検討すべき。大学等の決算業務等の事情により、3 月末日に余裕を持って経費の執行期限を定めなければならない場合であっても信託については 3 月末日まで制約のない使用とすることができる。
　ii）や iii)で信託された財産からの助成とする場合は、基金化の場合と同じ。

④制度運用上のメリット
　信託財産の範囲内でバッファを活用することはできるが、効果の大きさは、規模や導入する制度による。

⑤経費の適正な執行が担保されるか
　信託法には委託者・受益者の権利や受託者の義務の規定があり、罰則も定められている。そのような法律上の規定がない運営費交付金を財源とする委託や個別に法律で条件を定める必要がある交付金や出資金に比べ、法律上の担保がされていると言える。さらに適正な執行に万全を期するために補助金等適正化法を一部読み替えの上、準用することが提案されている[4]。

⑥現場の執行に混乱を生じないか
　新しい制度ではあるため、他の方法に比べ、変更が多い。ただし、名称の変更に近く、現場において

[3] http://www8.cao.go.jp/cstp/siryo/haihu87/siryo3-3-13.pdf
[4] 茶山秀一　「国費による研究開発における信託の活用の可能性―科学技術行政のイノベーション―『年度末』にとらわれない自由度の高い競争的資金制度」（文部科学省科学技術政策研究所 Discussion Paper No.64）

大きな混乱を生じないと考える。大学等で経費の執行期限を変更し、3 月末日まで制約ない使用を認める場合には、その他の経費の期限との関係で注意が必要。

⑦現状における導入状況
　これまで信託を競争的資金に活用した事例はない。

⑧導入拡大における課題
　信託を競争的資金に活用することは、新しい試みであり、関係者の理解が得られるまで相当の議論があると思われる。
　i)の場合、人文・社会科学系を対象に含める場合、受益権をどのように設定するか検討が必要である。iii)の場合、導入は比較的容易である。

5.まとめ
　③の 3 月末日まで制約なく研究費を使用できるかという点及びそれに伴う発注や納期の平準化による経費の執行の効率化については、大学等の決算業務等により 3 月末日に余裕を持って執行期限を定めなければならない場合であっても効果が期待できる信託の活用が効果的である。
　いずれの方策も、導入拡大を図るには、何らかの新しい例をつくるという課題を有している。しかしながら、前例がないと言っていては、改善はできない。いずれかの方策で扉が開かれることを期待するものである。