

2C02 科学技術基本計画における政府研究開発投資目標に対する 理解の齟齬

○下田隆二（東工大）

1. はじめに

第3期の科学技術基本計画の検討が本稿執筆時に最終段階を迎えつつある。この中で大きな関心事のひとつは、政府研究開発投資の数値目標であろう。本稿では、目標に関するこれまでの政策立案関係者の理解の齟齬と思われる記述の事例や外部に誤解を与えたと思われる記述の事例を指摘し、これが目標設定についての適正な議論の支障となっている可能性を指摘する。

（政府研究開発投資をめぐる最近の論調の事例）

日本経済新聞は平成17年6月18日（土）の社説で「研究開発戦略、バブルの風潮を断て」との標題の下、研究費が著しく伸びた第2期科学技術基本計画のなか、バブルとっていい風潮が目立ったとして、研究機関の組織の肥大化や、研究費のばら撒き傾向を指摘している。この研究費が著しく伸びたとの論拠として「研究開発費が第2期に21兆円強と第1期に比べ4兆円も伸びた」と記述している。日本を代表する新聞の論説でありその議論についてうなずける点も多いが、その論拠となっている4兆円も伸びたとする記述は適切ではない。その理由は後に論じるが、その原因を作ってきたと思われるのが科学技術政策の司令塔を任ずる総合科学技術会議の資料であり、文部科学省などの担当部局の資料などであると思われる。以下にその具体的な事例を示す。

（総合科学技術会議の科学技術基本計画策定の基本方針）

平成17年6月16日に総合科学技術会議に報告された次期基本計画策定の基本的指針となる基本政策専門調査会の「科学技術基本計画政策策定の基本方針」¹では、冒頭の1. 基本理念の（1）科学技術をめぐる諸情勢①施策の進捗と成果の中で、第1期基本計画では、「政府研究開発投資の目標を約17兆円と掲げ、厳しい財政状況下ではあったものの最終的にその目標を超える額を実現した。」と記述されている。この記述の数行後に、第2期基本計画について「平成13年度から平成17年度までの5年間の政府研究開発投資の目標額を第1期基本計画以上の24兆円として掲げ」（下線部は引用者。以下同じ。）とする政府研究開発投資目標についての記述がある。これらの文章を素直に読めば、第1期の政府研究開発投資の目標が約17兆円であり、その目標が達成され、第2期ではその同じ定義による目標が7兆円かさ上げされ24兆円になったと理解されよう。実際には24兆円の目標に及ばないものの21兆円が達成されると説明され、この21兆円が新聞の社説に現れる数字となっていると考えられる。

2. 地方分を含まない17兆円と地方分を含む24兆円を同一基準で比較することは不適切

以下、その理解がなぜ適切でないかを、第1期及び第2期の基本計画の記述ぶりに遡って議論する。第1期基本計画では、21世紀初頭に対GDP比率で欧米主要国並みに政府研究開発投資を引き上げるとの考えが示され、「平成8年度から12年度までの科学技術関係経費の総額の規模を約17兆円とすることが必要である。」とされ、この目標として示された科学技術関係経費は、補正予算を含めて17兆円を超える額が達成されている²。科学技術関係経費は、国の予算（特別会計分を含む）のうち、大学における研究に必

¹ 総合科学技術会議ホームページ <http://www8.cao.go.jp/cstp/siryu/haihu47/siryol-2.pdf>

² 例えば、平成17年版科学技術白書（平成16年度科学技術振興に関する年次報告）p.64

³ 同上

要な経費、国立試験研究機関等に必要経費、研究開発に関する補助金、交付金及び委託費その他研究開発に関する行政に必要な経費等科学技術の振興に寄与する経費であるとされる⁴。第1期基本計画で実際に実績として集計されているものは国（地方公共団体を含まない。）の予算であり、第1期の科学技術関係経費 17 兆円の目標は国の科学技術関係経費であることが分かる。つまり、第1期基本計画の目標とされている科学技術関係経費は、国（中央政府）の予算のみの集計である。

他方、第2期基本計画における「政府研究開発投資」は「国の科学技術関係経費と地方公共団体における科学技術関係経費の合計である。」との説明⁵が、科学技術関係経費の予算をとりまとめた資料でなされていた⁶。同資料によれば、平成 13 年度の当初予算ベースで国（中央政府）の科学技術関係経費は 3 兆 4670 億円であり、地方公共団体における科学技術関係経費は 4994 億円であるとされる。この説明を前提とすれば、第2期基本計画における政府研究開発投資目標は国の科学技術関係経費に地方公共団体の科学技術関係経費を加えたものとなる。

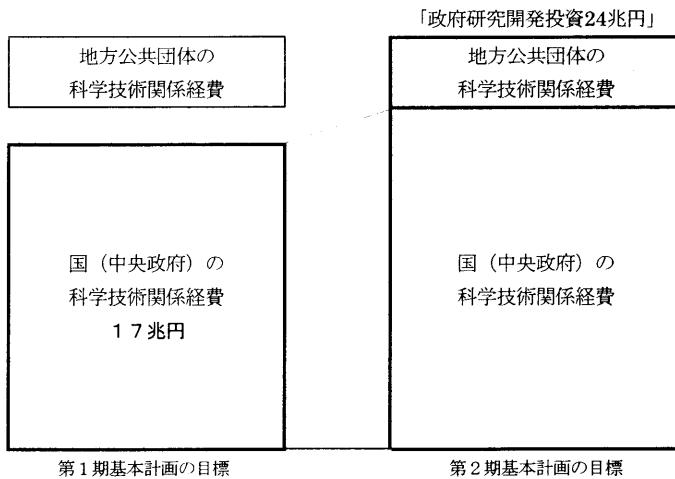


図1 科学技術基本計画における研究費の投資目標の比較

（「政府研究開発投資」は「国の科学技術関係経費と地方公共団体における科学技術関係経費の合計」と理解する場合）

第2期基本計画における「政府研究開発投資」は「国の科学技術関係経費と地方公共団体における科学技術関係経費の合計である。」との説明を前提とすれば、第1期の科学技術関係経費 17 兆円の目標が国の予算のみの集計であるから、第1期の 17 兆円に対応すべき第2期計画期間における国の科学技術関係経費の目標は、24 兆円から地方公共団体の5年間の科学技術関係経費の合計を除いたものとなる。従って、17 兆円の目標が単純に 24 兆円に置き換わったと理解することは正確さを欠くこととなる。また、地方分を含む 21 兆円の実績を、地方分を含まない 17 兆円と比較

して著しく増えたと考えることも、妥当性を欠くものである。当然ながら、第2期基本計画になって急に地方公共団体が科学技術関係の資金を負担しはじめたわけではなく、単に、第1期においては地方公共団体の予算の集計が国と比較できるレベルでなされていなかったのである。（ただし、統計調査である総務省統計局の「科学技術研究調査」では、地方公共団体の資金負担による研究も集計されるので、「科学技術研究調査」における政府負担研究費は以前より、国・地方公共団体の負担分を含んだ数値となっている。）

3. 第2期基本計画の「政府研究開発投資 24 兆円」は、国と地方公共団体の「科学技術関係経費」の合計と考えて良いか

（基本計画の記述）

第2期基本計画においては、政府の投資の拡充等に関する項目で；

⁴ 科学技術政策研究所、三菱総合研究所「第1期及び第2期科学技術基本計画期間中の政府研究開発投資の内容分析」平成 15 年度調査報告書、p. 4、2004 年 5 月

⁵ このような説明は科学技術基本計画の中にはない。

⁶ 文部科学省報道発表資料 http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/13/11/011125.htm ほか

⁷ その後、説明ぶりは変わり、最近では、「第2期科学技術基本計画における『政府研究開発投資』には、地方公共団体のものも含まれる。」と説明されている。

「政府研究開発投資については、第1期基本計画期間中の対GDP比率の推移を見ると、欧米主要国は低下傾向が継続する一方、我が国は着実に増加し、現時点では、ほぼ同水準に達しつつある。しかしながら、今後とも欧米主要国の動向を意識し、かつ第1期基本計画の下での科学技術振興の努力を継続していくとの観点から、第2期基本計画期間中も対GDP比率で少なくとも欧米主要国の水準を確保することが求められている。この場合、平成13年度より17年度までの政府研究開発投資の総額の規模を約24兆円とすることが必要である。」

とされている。なお、「(注) 上記は、第2期基本計画期間中に政府研究開発投資の対GDP比率が1%、上記期間中のGDPの名目成長率が3.5%を前提としているものである。」との注記が付されている。

第2期基本計画自体を精緻に読んでもその目標である「政府研究開発投資」が何を指しているかは定義されていない。また、これが「科学技術関係経費」を意味するとの記述も同計画中には一切ない。従って、基本計画の記述自体は「政府研究開発投資24兆円」を、国と地方公共団体の「科学技術関係経費」の合計とする考えを、肯定も否定もしていないといえる。なお、筆者は、諸外国との比較、審議の経過で用いられた資料等から、第2期基本計画中の「政府研究開発投資」は、「科学技術研究調査」による政府負担研究費を意味するものと考えることが自然であると論じてきた。(この点については著者のほかの文献等を参照されたい。)

(財政当局の認識)

国の次年度の予算編成の基本方針は、財政制度等審議会や経済財政諮問会議の議論を経て決められ、科学技術政策についても予算面ではこの制約を受けることとなる。例年「平成〇〇年度の予算編成の基本的考え方について」と題する報告が財務省の財政制度等審議会からなされている。このうち「平成17年度の予算編成の基本的考え方について」(平成16年5月17日、財政制度等審議会)⁸によれば、予算の各論のうち文教・科学技術予算の(2)科学技術予算の項では、「我が国の科学技術予算は、近年の厳しい財政事情の中でも大幅に拡充されてきており、政府による研究開発投資の総額については、第2期科学技術基本計画にある対GDP比で欧米主要国並の水準を確保するとの目標は達成されつつある(資料Ⅱ-4-4参照)」とし、重点4分野への重点化などが重要と指摘している。

ここで当該記述と資料Ⅱ-4-4を分析してみよう。本文で第2期基本計画にある対GDP比に言及し、その論拠である資料Ⅱ-4-4(図2参照)で平成9年度から平成13年度については政府負担研究費の対GDP比を示していることから、基本計画による目標達成は政府負担研究費の対GDP比で測られるべきとの認識があると思われる。すなわち、財務省は、政府研究開発投資を政府負担研究費と理解し(この理解は、筆者のものと同じ)、決算値としては政府負担研究費(統計ベース)を用い、予算ベースとしては政府負担研究費が「(国と地方を合わせた)科学技術関係経費」であるとの理解の下に、資料を作成し、目的を達成して

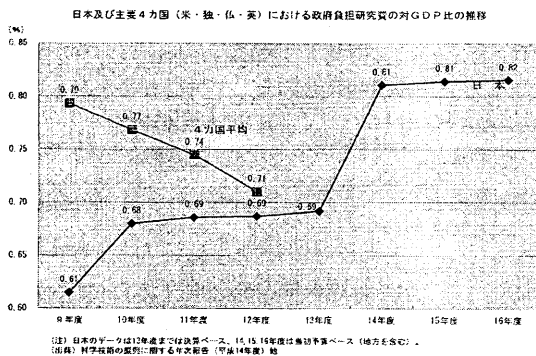


図2 日本及び主要4カ国(米・独・仏・英)における政府負担研究費の対GDP比の推移

出所: 財務省財政制度等審議会「平成17年度予算編成の基本的考え方」(平成16年5月17日)

⁸ 第2期科学技術基本計画 第1章 基本理念 6. 科学技術振興のための基本的考え方 (2) 政府の投資の拡充と効果的・効率的な資源配分

⁹ <http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/tosin/zaiseia160517/zaiseia160517zentaiban.pdf>

いるとの説明を行っている。ただし、政府負担研究費のデータの取扱いにおいて、「決算ベース」との表現を用いて総務省科学技術研究調査のデータを用いることは適正であるが、平成 14、15、16 年度については「当初予算ベース（地方含む）」との説明のもと、本来は政府負担研究費とは別のものである科学技術関係経費の国と地方公共団体分の合計の数値を用いている点に、データの不適切な取扱いを含んでいる。

科学技術関係経費と総務省統計局の「科学技術研究調査」における政府負担研究費が同じものではなく、直接比較できないことをこれまで筆者は指摘してきた（参考文献 2）。実際、科学技術関係経費には研究開発に充当されるもの以外にも含むので、科学技術関係経費の数字と政府負担研究費では、約 3 割の乖離があることを指摘してきた。つまり、科学技術関係経費の対 GDP 比率は、政府負担研究費の対 GDP 比率に比較して、数割かさ上げされた数値になっているのである。図 2 の平成 14、15、16 年度の数値はこのようにかさ上げされた数値となっている。この数値が論拠となり、重点化等の認識が示され、政府の科学技術関係予算の策定の方針になっていると考えられるのである。

加えて、報告書作成時点の平成 16 年 5 月には平成 14 年度の実績ベースの数値は明らかになっている。「実績ベース」とすれば 13 年度の延長線上になると思われるが、これを記載せず予算ベースの数値を用いている点に不自然な印象も残る。本来、同等のものとして接続できない点を、「決算ベース」、「予算ベース」として接続し、わが国の政府研究開発投資が諸外国との比較において既に高い水準になったとの印象を与えている。残念なことに財政制度等審議会の委員には、科学技術政策や科学技術統計の専門家はおらず、事務局が作成した資料をベースに我が国が既に欧米主要国を超える政府負担研究費を支出しているとの認識の下に議論がなされていたのではないかとと思われる。「平成 18 年度の予算編成の基本的考え方について」（平成 17 年 6 月 6 日、財政制度等審議会）¹⁰では、この種の参考資料は見あたなくなっている。しかし、一度委員や関係有識者の中で形成されたわが国の政府研究開発投資は諸外国との比較において既に高い水準になったとの認識が修正されているとは考えにくい。

4. 科学技術政策立案への意味

科学技術政策関係者は政府研究開発投資目標が 17 兆円から 24 兆円になったとの印象を与えようとしてきたのではないであろうか。必ずしも実質の伴っていない数字でも見かけ上の大きな数字で少なくとも関係者に好印象を与えることができた。財政当局にとっても、これまで計数していなかった地方分を積み増すことで関係者を納得させるとともに、大幅増になっているとの印象の下、内容の重点化・効率化を主張でき、さらに次期計画策定にあたっては「7 兆円」（あるいは実績で「4 兆円」）も伸ばしたがこれに見合った成果が上がっていないとして、増加を抑えこむ足がかりになるとも考えたのではないかとも思われる。過去の計画の意味するところについての理解の齟齬と本稿で示した不適切なデータの扱いから、研究費パブル論が形成され、それに基づき重点化、効率化が指摘されているとするならば、科学技術政策にとって不幸である。関係者にデータに関する正しい認識と適切な取扱いを期待したい。

参考文献

1. 下田隆二、「政府の科学技術関係経費と総務庁統計における研究開発費の政府負担額に関する調査研究」、『科学技術政策研究所年報（1993 年度）』p.56-58
2. 同、「政府研究開発投資の近年の動向と課題－投資倍増政策の検証－」、『ビジネス・レビュー』Vol.47 No.3 p.30-46, 2000 年 1 月
3. 同、「政府研究開発投資の拡充政策における論点」, 研究・技術計画学会編『第 15 回年次学術大会講演要旨集』p.135-138, 2000 年 10 月
4. 同、「第 1 期及び第 2 期科学技術基本計画における政府研究開発投資目標について」, 研究・技術計画学会第『17 回年次学術大会講演要旨集』,pp.551-554, 2002 年 10 月
5. 同、「科学技術基本計画における『政府研究開発投資』目標とはなにか?」, 『研究技術計画』, Vol.19.No.1/2, 2004 年, p.64-67

¹⁰ http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/tosin/zaiseial70606/zaiseial70606_00.pdf