

単年度予算主義を前提とした競争的資金の配分における 有効なキャッシュフローについて

○堰喜八郎, 高橋 宏, 伊藤洋一 (科学技術振興機構)

概要

科学技術基本法に基づき政策的に実施されている科学技術基本計画により、公的資金による研究投資が拡大の方向を辿っている。天然資源の乏しいわが国にとって、科学技術の推進は最も現実的にして有効な戦略のひとつと考えられる。

だが、折角の予算の拡充も研究開発という特性に沿った投資スタイルの工夫がなければ無駄の多い、効率の悪い投資となってしまう。

本発表では、特に予算の年度繰越に焦点を当てて、競争的研究資金制度における世界的先進国であるアメリカの調査を踏まえ、我が国の将来に向けてのあり方の展望と、現状の予算法制度下における補完的ソリューションについて考察する。

なお、競争的研究資金には科学研究費補助金のような補助金によるもの、戦略的創造研究推進事業のような運営費交付金によるもの、あるいは科学技術振興調整費のような国の委託費によるもの等、様々あるが、本発表ではひとつの理論上のモデルとして運営費交付金を対象に研究した報告を中心に展開する。

(1) はじめに

日本は財政規律に厳格な社会であり、憲法をはじめとした各法律で単年度予算主義を基本的な前提としている。これはマクロ経済における機会費用の最適化という観点からある意味では重要なファクターであり経済政策上、健全な考え方であるといえる。

たとえば、もし収入実績が収入予算を大幅に上回ったら、「租税の過徴収」が発生し、それは民間消費や設備投資の抑制を引き起こすことになる。他方、支出においては大幅な不用や予算繰越が発生した場合、「計画GDPの未実現」を余儀なくされ、景気循環に必要なインフレ誘導を狂わせてしまう側面がある。

一方、研究開発とは、例えばビルの建設や橋の架設のように既存技術に立脚した事業の実施と異なり、前人未到の知の領域を切り拓くものである。当然すべてが計画通りに進行するとは限らない。また、研究テーマの公募から選考を行い、採択をもって研究開始となるが、通常は充実した研究成果を結実させるために必要となる複数年の研究期間を設定しており、単年度予算制度による枠に押し込められては研究資金のファンディングという観点から大きな障壁となる。

このように研究開発にかかる予算の執行にあたっては、研究の進捗や方向性に沿った使途の流用や年度予算の繰越といった柔軟性の確保が是非とも必要である。二律背反する考え方の方であるがうまく折り合う方法はないか。これが本研究の出発点である。

(2) アメリカの状況

1) 予算制度について

アメリカの場合、日本の予算制度と根本的に違うのは Appropriation という多

年度予算に基づいている点である。Appropriation とは、複数年度にまたがる事業についての内容・予算・実施期間等を規定した法案を、各小委員会の審議を経て、議会において法律として制定したものである。その中身は各法案によって様々であり細かい規定や独特な取り扱いが、それぞれの裁量で書かれている。例えばプログラムによっては3年間で毎年いくらの支出をするべし等とマイクロマネージするケースもあれば、大雑把なケースもある¹⁾。

日本の場合、憲法や財政法によってすべての予算が等しく画一的な制約を受けているという点がネックとなっていると思われるが、アメリカの場合、まさに予算の内容に応じて

厳しくも柔軟にも、必要に応じて個別の措置を構ることが可能となる合理的なシステムであり、まさに「テーラーメイド型予算制度」と呼べるかもしれない。

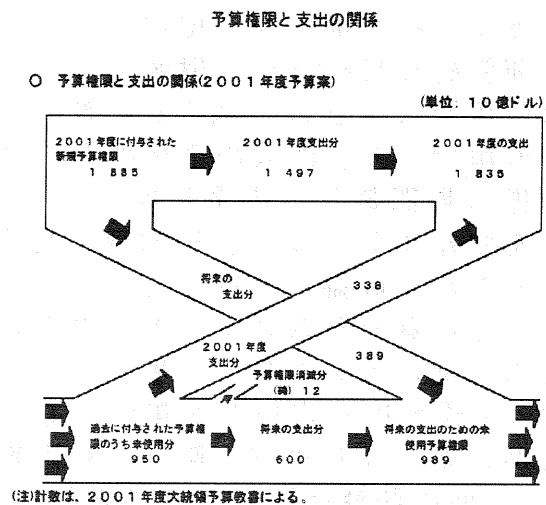
もちろん、それだけでは各年度の財政計画が、あまりにも不明確となるため Appropriation の単年度支出相当分ともいえるべき Outlay を設定することになる。だが、この Outlay に関しても右上の図²⁾ が示すように必ずしも単年度に縛られているものではない。

2) アメリカのファンディング機関のマネジメントについて

前述のように、アメリカの競争的研究資金は Appropriation により繰越の柔軟性がかなり保証されているわけだが、NSF の場合は研究者あたりの年間予算の20%相当まで、NIH の場合は25%相当までについて、特に制約条件なく繰り越せるようであり、仮に繰越がそれ以上の額になったとしてもプログラム・オフィサーに相談することにより、合理的な理由がある場合は繰越として認められる。また、No cost extension と呼ばれる期間延長の制度がある。これは採択研究終了後1年間においては、特に新たな予算は付かないが、繰越財源を使い研究をまとめる期間としてもよいという措置である。あるいは逆に Pre-award cost として、採択通知を受けた日付より一定期間遡った支出についてであっても当該採択研究テーマにかかった費用であれば研究費として支出できるという制度もある。

また、NSF には FASTLANE と呼ばれる独自に開発した電子システムがある。当該システムは、研究提案の募集から申請の受付、パネルレビュー、採択手続き、果ては経理報告までについてまでも、すべて Web によるアクセスを介して電子で行うという先進のシステムである。

JST でも平成17年度からようやく電子公募および申請の受付において Web システムによる対応を開始したが、それ以上の手続きについてのシステム対応というのは、まだ具体的な取り組みに及んでいない。



(3) 留意すべき点の整理

上記のとおりアメリカの事例を参考にしつつも、我が国の現状に即した研究資金予算の執行のために必要な繰越を行うためのソリューションを見出すまとめを行うが、その前に今一度留意すべき点について下記のとおり整理を行う。

1) 運営費交付金という財源について

運営費交付金とは「独立行政法人会計基準」によると、「国から負託された業務の財源であり、法人の業務の進行に応じて収益化を行うものである。また、中期目標の期間最後の事業年度においては当該事業年度の業務の進行に応じて交付金を収益化し、なお、運営費交付金債務が残る場合には、当該残額は、別途、精算のために収益化を行うものとする」³⁾とある。

要するに独立行政法人の業務運営の財源として国から交付されるものであり、年度内に遣い遣いが生じた場合であっても繰越が可能である。但し、中期目標の期間（主務大臣が定めた3年から5年の期間）を超える繰越に関しては財務省の承認が必要となり事実上限りなく困難であるといわれている。

2) 「全面委託執行型」と「直轄執行型」の併存について

JSTの基礎研究である戦略的創造研究事業には、「全面委託執行型」と「直轄執行型」の2種類の方式がある。

「全面委託執行型」とは、採択研究者の所属する研究機関に対して研究費全額を研究委託という形で渡し、執行管理も含めてすべて委ねるというオーソドックスな方式である。JSTにおいてはCRESTなどのチーム型基礎研究の16年度採択以降について実施している。

「直轄執行型」とは、旧来からのJSTの基礎研究にみられる特徴的な方式であり、やはり研究費の一部を機関に対して委託研究契約をするものの、残りほとんどの予算を採択研究者の研究計画に沿った要求に基づき、JST自らが様々な研究機器や資材の調達、雇用等の手配等を行う方式である。現在でも個人型研究等において実施している。

3) 法人決算における未契約繰越について

運営費交付金財源のため、中期目標の期間内であればJSTの法人決算としても繰越が可能ではあるが、マクロ経済の機会費用最適化のためにも、できるだけ法人決算としての繰越は小さくする方が望ましい。

(4) 有効なキャッシュフローが生み出す予算の繰越と適正配分

真に国際的競争力のある独創的研究のマネジメントにとって最も大切な要素は、如何に優れた研究提案申請に対して的確な予算サイズでより多く研究の機会を与えることが出来るかである。少なくとも事務手数や制度障壁が研究進捗を阻害することがあってはならない。例えば結果として4年かかる研究があった場合、今年開始すれば、4年後に成果を得られるが、来年開始すれば、その成果の発現は5年後になってしまう可能性が高い。限られた研究資金を有効に活用することとは、常により効率的なキャッシュフローを実現することであり、必要なときに必要な研究資金を、各研究者の計画予算総枠の範囲内において、ジャスト・イン・タイムで予算配算を行うことである。

ある採択研究者は、研究成果の進捗上、翌年度に繰り越したいのなら、その財源を、計画よりもスムーズに進んでいる他の採択研究者に配算したり、新規採択数の増調整をもって吸収する。そうすることにより、JSTの法人決算としての繰越は限りなくミニマムとなり、かつ採択研究者ごとに個別に見れば研究計画のニーズ沿った実質的な予算の繰越が実現するというソリューションが成立する。

そのためには、年複数回の研究採択や、年間を通じて常に何かのプログラムが新規採択を実施しているような漸次サイクル設計を併せて実施することが有用であり、その結果としてより多くの研究提案を前倒し採択でき、相対的に全体の研究スピードとポテンシャルを押し上げるのに効果的であると考ええる。

また、常時、数千件はある採択課題の研究進捗度合い、執行状況を正確に捉えるために年度内の予算執行需要の定期的な集計を行い、適正な財源再配分を行うこと。ウィークリーやマンスリーといった予算執行トレンド・データの蓄積や分析により各年度の予算執行需要を予測すること。電子繰越申請および電子前倒し追加予算要求申請、そして電子研究契約、電子委託研究費請求、電子収支実績報告といった機能をも視野に入れた Web による資金予算管理システムの導入が必要不可欠である。JST 独自の直轄執行型ファンディングに関しては採択研究者とも直接システムに繋がり、様々なやり取りや手続き等、あらゆる面においてシステムが大きな力を発揮してくれるはずである。

(5) おわりに

本発表は、単年度予算主義における研究予算の繰越の可能性を運営費交付金財源としての競争的研究資金を前提に考察したものであるが、国庫補助金を財源とする科学研究費補助金等においても基本的な考え方の骨格は相通じる部分もあると考えられる。もちろん運営費交付金に比べると厳しい予算範疇にあることは間違いないが、幾ばくかは応用展開が可能なヒントとなるかと考えている。

なお、今後は当該考察の具現化のためのシステム開発の可能性を模索したいところであるが、本当に実施するとなると JST の会計規程の見直しや関係各機関の協力等、それなりに大がかりになると思われる。あるいは、理論を超えた部分での不測の事態が発生する可能性も十分に考えられ、より慎重に進める必要がある。

いずれにせよ、現状業務の効率化に結びつく形で進めなければ、かえって余計な業務が増えるような結果では理解と賛同を得られないであろうと心得る。

最後に、将来に向けての展望であるが、運営費交付金財源では限界となっている中期目標の期間を超える繰越についても、競争的資金であるということを条件に予算制度として是認される方向に議論が進むことを期待する。

(参考サイト・文献等)

- 1) 独立行政法人経済産業研究所「米国予算編成プロセスの紹介」他
<http://www.rieti.go.jp/jp/events/bbl/02061401.html>
- 2) 財務省 <http://www.mof.go.jp/>
- 3) 監査法人太田昭和センチュリー編「よくわかる独立行政法人会計基準」
平成 13 年 6 月