2B01　科学技術基本計画における「政府研究開発投資目標」が与えた印象と実態の相違

○下田隆二（東工大）

１．はじめに

第３期科学技術基本計画の政府研究開発投資目標２５兆円については、その実現を期待する声もある一方で、より一層の投資の効率化、重点化が必要との指摘もある。政府研究開発投資に関しては、第１期、第２期の基本計画においてそれぞれ投資目標が掲げられてきたが、第１期と第２期の間で十分な説明もないままに目標の実質的内容が変更されていることはあまり知られていない。また、第２期の目標を踏襲した第３期基本計画の策定過程の議論により、実態以上に予算が増え巨額な投資がなされてきたとの誤った印象が一般に定着し、この印象が研究費バブル論や投資重点化論に実態に見合った以上の説得力を与えている可能性がある。本発表では、投資目標の内容の変化の過程を分析するとともに、実態に即した冷静な政策議論の展開の重要性を指摘する。

２．科学技術基本計画における「政府研究開発投資目標」が与えた印象

これまでの目標が最近どのように受け止められているかを新聞の社説の関連の記述で見る（表１）。

表１　新聞社説にみる科学技術基本計画における政府研究開発投資への最近の言及の例

	関連の記載内容	新聞	掲載日
1	５年間に投じる予算総額として、２５兆円という大きな目標を掲げている。１期の１７兆円、２期の２４兆円を上回る。	東京読売新聞	2006.5.14
2	科学技術は緊縮財政のなかでも特別扱いされている。研究開発費は１９９６－２０００年度の基本計画の第１期に約１７兆円、０１－０５年度の第２期に２１兆円強が投じられた。第３期には前期を約４兆円上回る投資を予定・・・。	日本経済新聞	2006.3.24
3	科学技術の研究のための投資目標も定めてきた。９６年度からの第１期は１７兆円、０１年度からの第２期は２４兆円だった。第３期にあたっては・・・２５兆円の目標を掲げた。	朝日新聞	2006.1.10
4	日本政府は・・第２期科学技術基本計画（２００１－０５年度）では国際総生産（GDP）比１％を目標に２４兆円の研究費を投じている。	日本経済新聞	2005.11.7
5	国は、２０００年度までの第１期計画では１７兆円、第２期計画では２１兆円という巨額の予算を科学技術に投じてきた。	東京読売新聞	2005.7.4

（注）引用にあたり和数字の表記を洋数字に変更している。

科学技術基本計画における政府研究開発投資目標に関する一般的な理解は、「第１期の目標が１７兆円であり、これが第２期では２４兆円となり、７兆円増の目標設定となった。実績は２４兆円に至らず２１兆円であったが、それでも第１期に比較して４兆円の増加であった。第３期では２４兆円を超える２５兆円の目標が掲げられている。」というところであろう。以下では、その理解が実態を正しく反映したものであるか否かを検証していく。

３．第１期及び第２期の目標

（１）第１期の目標

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。」とされた[1]。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要な経費、国立試験研究機関等に必要な経費、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[2]。また、科学技術関係経費には、直接に研究費に使用され、統計ベースの政府負担研究費としてとらえられるものに加え、研究には直接使用されない経費（例えば、科学技術理解増進活動）も含まれている。

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期基本計画の投資目標とされる「科学技術関係経費」においては、地方分は考慮されておらず、国（中央政府）のみの数値であったことを、まず、確認しておきたい。

（２）第２期の目標

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

> 「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。」

とされた[3]。

第２期基本計画中には、政府研究開発投資の定義や、その内容が何を指すかの説明はなく、これが「科学技術関係経費」を意味するとの記述もない。また、政府研究開発投資と科学技術関係経費との関係、「政府研究開発投資」が国（中央政府）のみか、地方公共団体分を含むのかの記述もない。従って、基本計画の「政府研究開発投資２４兆円」の記述自体は、策定時点では内容についての解釈の余地を残したものであったといえる。しかし、第２期基本計画策定の当初においては、第１期の目標の１７兆円が第２期には２４兆円と７兆円も増えたとの印象が多くの科学技術関係者や一般に与えられてきた。また、このような理解を明確に否定する記述は基本計画中にはなかったといえる。

４．第２期の目標の「政府研究開発投資」の解釈と目標の実質的切下げ

２００２年度の科学技術関係経費の集計において、文部科学省は、その数値を取りまとめて公表する資料において、第２期科学技術基本計画における「政府研究開発投資」とは、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行った[4] [5]。ここで、第２期基本計画における「政府研究開発投資」に、これまでにない説明が与えられたのである。政府の科学技術関係経費は、省庁再編の以前には科学技術庁が

---

[1] 第１期科学技術基本計画　第１章　研究開発の推進に関する総合的方針　Ｖ．政府の研究開発投資の拡充

[2] 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

[3] 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

[4] 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

[5] その後、説明ぶりは変わり、2005 年度予算の集計では「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。http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/16/12/04122801.htm

集計していた経緯もあり、省庁再編後は文部科学省がその数値を集計している。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た。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」の目標は国（中央政府）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。

この説明は３つの点で問題を含んでいた。まず、科学技術基本計画の内容の解釈を誰が行うのかという点である。このような重大な内容の解釈は、総合科学技術会議自らが解釈するか、少なくともその事務局が解釈し説明すべきものであろう。

第２点目は、第１期基本計画から第２期基本計画にかけて投資目標が７兆円純増したと理解していた多くの者にとっては、その目標が地方公共団体負担に相当する額について切り下げられるものとなった点である。第１期基本計画が、国（中央政府）の予算の集計のみであったことに対し、第２期基本計画では、地方公共団体分の予算も集計しているからである。

第３点目は、更なる目標の切り下げが行われたとも考えられる点である。第２期計画の目標の設定にあたっては諸外国との比較が常になされ、その比較には国際比較が可能な OECD のマニュアルに基づき調査された「政府負担研究費」の統計数値が資料になっていた。このことを考えると、第２期基本計画における「政府研究開発投資」は政府負担研究費が意図されていたと考えることが妥当と考えられる。とすれば政府負担研究費の目標数値を、これと乖離する科学技術関係経費の目標数値に置き換えていることは、第２点目に加えた更なる目標の切り下げになっているともいえるのである。

表２　第３期の科学技術基本計画案へのパブリックコメントと
総合科学技術会議基本政策専門調査会の対応

科学技術基本計画の表記 （関連部分抜粋）	パブリックコメントでの意見	意見に対する基本政策 専門調査会の考え方
第１章　基本理念 １　科学技術をめぐる諸情勢 （１）科学技術施策の進捗状況 第１期基本計画では・・・。また、政府研究開発投資の総額の規模を約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はその目標を超える額を実現した。 続く第２期基本計画期間においては、・・・。 その上で、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総額の規模を第１期基本計画以上の約２４兆円として掲げ、・・科学技術の戦略的重点化と科学技術システム改革を目指してきた。	（意見） 「政府研究開発投資の総額の規模を約１７兆円」を「科学技術関係経費の総額の規模を約１７兆円」又は、「政府研究開発投資（地方公共団体分を除く。）の総額の規模を約１７兆円」と修正すべき。 また、「５年間の政府研究開発投資の総額の規模を第１期計画以上の約２４兆円として掲げ」を「５年間の政府研究開発投資の総額の規模を約２４兆円（地方公共団体分を含む。）として掲げ」と修正すべきである。	ご指摘のとおり、第１期と第２期では、投資目標の表記が異なっていますが、分かりやすさを重視し、答申案では「政府研究開発投資」の表記でそろえました。また、政府研究開発投資の集計対象は、適宜見直されてきた経緯がありますが、いずれにせよ、第２期計画で掲げた投資総額の規模は第１期より増えていますから、原文の表記は適切であると考えます。

（注）下線は引用者

資料：総合科学技術会議基本政策専門調査会（第１６回）配布資料１「『科学技術に関する基本政策について』に対する答申（案）」に対する御意見募集の結果について、２００５年１２月２１日
http://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/kihon/haihu16/siryo1-2.pdf

５．解釈の定着と第３期の目標設定

このような文部科学省の解釈を追認し、第３基の科学技術基本計画に関する審議の過程でこれを最終的に確定したのは総合科学技術会議である。総合科学技術会議が審議していた第３基の科学技術基本計画の案では、政府研究開発投資２５兆円という目標を掲げた第３期科学技術基本計画の審議過程の最終段階において、パブリックコメントの機会が与えられた。第１期の科学技術関係経費１７兆円の目標を「政府研究開発投資」という言葉で置き換えて表現している計画案に関する、上に述べたような問題認識に基づくコメントに対し、総合科学技術会議の基本政策専門調査会の回答は、上記に示すものであった（表２）。

科学技術政策立案の関係者は、第１期の１７兆円の目標を第２期には２４兆円としたということを外部に宣伝することにより、７兆円を伸ばすという目標を掲げ、実績ベースでも４兆円伸ばしたという印象を外部に与えているのである。このような印象が形成されていることは前に紹介した新聞の論調でも明らかである。また、このような新聞論調の読者は、科学技術関係予算が大幅に伸びたとの印象を強くすることであろう。

しかしながら、実態はこのような印象とは異なる。総合科学技術会議の科学技術基本計画の策定過程の資料に示されるように、第１期の実績は国（中央政府のみ）で１７．６５兆円であった[6]。また、第２期の国（中央政府）の科学技術関係経費は１８．７６兆円、地方公共団体の科学技術関係経費は２．３３兆円で、合計２１．０９兆円である（これが、実績の約２１兆円にあたる）。国(中央政府）ベースでは１．１１兆円程度の伸びにとどまっている。もちろん、この伸びも財政事情の厳しい時期においては格段の措置ではあるが、１７兆円を基準にしての７兆円増、あるいは４兆円増（１７兆円から２１兆円へ）が与える印象とは大きく異なると思われる。このような印象が、科学技術関係予算の抑制議論や、研究費バブル論に勢いを与え、研究費が大幅に拡充されているからその重点化を図るべきだという議論に、実態以上の勢いを与えていると考えられる。

６．考察

政府研究開発投資目標の意味のように第２期科学技術基本計画の内容の重大な解釈は、総合科学技術会議自らが行うべきであろう。これを文部科学省に依存し、その解釈を追認する総合科学技術会議及びその事務局の対応は、科学技術政策の総合司令塔を任ずる組織として適切なものであるとはいえない。また、総合科学技術会議自らもかかわった予算増加の外部への実態以上の印象づけが、科学技術関係予算抑制論、研究費バブル論、研究プロジェクト重点化論に、実態以上の勢いを与えていることが考えられる。このような状況が、科学技術政策の立案過程において実態に基づく冷静な分析とこれに基づく議論がなされることを、阻害しているのではないかと懸念される。加えて、総合科学技術会議が、このような実態に乖離した印象づけを放置し、あるいは、これを裏打ちする行為は、長期的にみて自らの権威を低下させるおそれがあることも指摘しておきたい。

実態に即した冷静な政策議論の展開のため、事務局機能も含めた総合科学技術会議の機能及び専門性の強化と、これを建設的かつ批判的に支える科学技術政策研究コミュニティの存在が課題といえよう。

参考文献

１．下田隆二,「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
２．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, pp.64－67
３．同,「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」, 研究・技術計画学会第『20 回年次学術大会講演要旨集』,pp.573-576, 2005 年 10 月

[6] 総合科学技術会議基本政策専門調査会第１５回会合（２００５年１１月２４日）資料２「「政府研究開発投資目標について」論点資料」ｐ４．http://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/kihon/haihu15/siryo2.pdf