資料１

資源配分のあり方に関する有識者懇談会（第３回）
議事要旨（案）

【日時・場所】　　平成27年7月31日（月）15：30～17：00
於：中央合同庁舎第8号館（4階）　416会議室

【出席者】
安井至座長、伊地知寛博構成員、有本建男氏（笠木伸英構成員代理）、川合知二構成員、城山英明構成員、須藤亮構成員、武田健二構成員、塚本建次構成員、藤垣裕子構成員、吉本陽子構成員
（総合科学技術・イノベーション会議　有識者議員）
久間和生議員、原山優子議員、小谷元子議員
（事務局）
森本浩一政策統括官、中西宏典審議官、中川健朗審議官、松本英三審議官、中津健之参事官

【議事次第】
１．　開会
２．　議事
（１）科学技術関係予算による事業の全体俯瞰について
（２）その他
３．　閉会

（配布資料）
資料１　資源配分のあり方に関する有識者懇談会（第２回）議事要旨（案）
資料２　科学技術関係予算による事業の全体俯瞰に向けて

【議事概要】
（科学技術関係予算による事業の全体俯瞰について）
○分類やフェーズの分析も必要だが、まず施策の実施主体がどのようにマネジメントしていくべきかをイメージしておかなければ、過度に細分化された無駄な集計が発生する。人材育成を例にとると、政策で新しいジャンルを伸ばそうとすると当然人材は足りず、そのような場合、例えばSIPのテーマを主要13大学に上手く配分して結果的に裾野が広がるような手段を講じるべきであり、予算配分や人材育成そのものを目的化しても思うようにいかない。要は政策をどう展開するかの仕組みの方が重要である。

○新たな研究を生み出していく科学技術の性格から見て、本来フレキシブルに予算の配分が決まっていかねばならないが、一方で国の予算は非常に硬直的であり、まず担当部局があって、各担当部局の予算が突然増えるわけでもないし、突然減るわけでもない。効果的に予算を投下して成果を出そうと思っても、いつもその仕組みとの間で上手くいっていないのではないかという印象を持つ。

○この分析を何のためにやっているのかについて補足したい。現在、第５期科学技術基本計画の検討が 12 月に向けて進められている。その中で数十項目の KPI を作るとか言われているが、これと全体俯瞰とは裏表と考えている。KPI を作ってＰＤＣＡサイクルを回すのに、どのデータと紐づけるかということ。最終的に紐づけの作業はシンクタンクに任せればいいが、いよいよそういうステージに来ているので、そのあたりの議論ができると非常に生産的になると思う。繰り返しになるが、ＰＤＣＡサイクルを回す作業はどこかに任せればいいが、まず構造を作るというデザイン作業をこの数ヶ月の間で進めていただくことをぜひお願いしたい。

○関連でもう一点、第５期における適切な資源配分は、内閣府が文科省から移管された見積り方針調整権限をもって、各省がデータをしっかりと出してくれるかどうかに尽きる。各省にとってはそのためのインセンティブが必要。そのためには、第５期基本計画と予算の重点化とを紐づけた仕組みづくりを検討しないといけない。予算戦略会議等も活用して、各省の局課が大事だと思うものだけではなく、国として大事だと思うものの合意形成が得られる仕組みづくりができることが重要である。

○全く同感だが、予算配分と、実行する人と、それらをどうマネジメントするかが重要。例えば設備の償却。ある設備に投資をしたら、それが目的に向かって回っているかを KPI で尺度を取りながら、配分した側も受けた側も同じ土俵で理解できて、常に毎日目的に向かって動いているようでなければ、戦略が実行されていることにはならない。資源配分のあり方を議論して戦略をいくら見事に作っても、実行する現場では違う回路で動くのだから、そこをどのようにマネジメントするかがより大事である。

○例えば、ライフ分野では最先端の高額なシーケンサーをいくつかの大学が何台か購入したが、多くの大学が使いこなせずにいるという状況がある。最低限それが使われているか否かということがフィードバックされていない。現場は皆知っていても、チェックされないシステムになっているから、それも含めて検討していく必要がある。

○個別にチェックするのは難しい。然るべき目的に対して動かしていかなければ、自分が損をするような KPI の仕組みにしないといけない。そうでなければ例えば運営費交付金が自動的に減っていく等、そのような仕掛けを考えて初めて機能するのではないか。

○集計表の活用方法についてだが、例えば、これは分野ごとの資源配分のガバナンス構造を示していると見ることができる。つまり、ライフは独法がある程度の割合を占め、

大きな施策は公募で実施、エネルギーは独法が自ら実施、社会基盤は内局で実施している等。分野ごとの戦略を考える際に金額の問題だけでなく、これら構造の適合性を問題設定する材料になり得る。

また、システム改革をどうみるかは今度の大きなテーマとなり得る。例えば、産学連携は制度事業費よりも関連する研究費の方が大きいが、これが意図的に、産学連携経費としてよりも横断プロジェクト経費として実施しているとしたら意味があり得る。そういう目的を考えながらの議論ができるのではないか。集計表の数字合わせは最終的にはシンクタンクに投げるべきだが、スタートアップは内局でないとできないので、シンクタンクに投げた後も継続可能な仕組みを同時に考えて欲しい。

○第５期基本計画や総合戦略が目指すところを共通認識として持つべき。それを前提として、どこに予算がついているのか、逆にどこが抜けているのか議論をする必要がある。もう１つ、例えばアクションプランのエネルギー分野では、相当な労力を掛けて全てのプラン、動いているテーマの一覧表を作ったので、それを基に他の分野でも同じことをやるべきではないか。

○本日の分析は、本来あるべきところ無かったために作っているもの。これまで科学技術関係予算の概算要求を時系列的に見たい形で追えるようになっていたかというとそうなっていなかった。日本は融合的なのが弱いと言われるが本当にそうなのか、予算の視点からは見ることができなかった。それを可能にするためのトライアル。

集計データは過去のものだが、将来のデザインに相当するのは基本計画。基本計画に関するこれまでの作業は抜けが多かったが、この分析で補強できればと考えている。基本計画で示す方針は、どのインディケーターがどのように変わることを求めているのか、これからの作業で項目ごとに紐づけをして明確にしていく。

もう１つ、誰の視点から見るかということ。個々の機関等における議論は、自己目的の最大化であり、予算獲得であるが、ここでの議論は、国全体をどう動かしていくかということ。その際、国の最適化が個々の機関等の最適化に結び付くようなストーリーを作らなくてはならないのだが、全体俯瞰ができないとストーリーも作れない。

全体俯瞰にあたって難しいのは独法予算、もっと難しいのは大学の予算。独法予算の中身はブラックボックスになっていたところ、独法予算をセグメントで見るのは、独立性を重んじながらも可能な限りハンドリングできるような形にしたいというトライアル。

政府予算全体が従来のように増えない中では、関係府省をコンビンスし、協力を得る必要があり、それにあたり最低限エビデンスベースのポリシーメイキングを行うため、予算のハンドリングが第一歩であると考える。

○内閣府が持っている任務、権限の中でどういうことができるのか。個々の法人や各省がマネジメントするのに役立つようなものにできるのか。本日の集計データはトライアルだが、例えばこの年度を重ねるといろいろ見えてくるものがあるだろう。

国際的にはフラスカティ・マニュアルという研究開発に関する測定マニュアルがあり、予算に関する１つの分類概念として社会経済目標別区分というのがある。これを各国がＯＥＣＤあるいはＥＵのユーロスタット等に報告することになっているが、世界共通の分類なので、内閣府が見積り方針調整等を活用してデータをしっかりと作っていけば、国内だけでなく国際的な状況も踏まえて把握できる。

２点目、独法に関しては、やはりセグメントレベルでの把握があり得るのではないか。機関レベルでは複合的な機関もあるので捉えきれないところがあり、逆に個別事業レベルだと、本当にそこまで踏み込むのかという実行上の課題もあろう。

○この会議の目的は、資源が有効に使われているのか問題を掘り下げることなのではないか。投じられた予算が本当に有効に使われたかどうかの手応えがないことが問題。予算を投じた効果があったかどうか、PDCA のＣ（チェック）とＡ（アクション）を機能させるための議論をすることに意味がある。

また、独法については独立性を重んじてマイクロマネジメントしないという建前でありながら、実際には本省との太いパイプの中で決められてしまう話で、米国のコントラクト・マネジメントとは異なる点で、制度としてのプリンシプルが見えない。

○こうした話の根底には制度改革というのがずっとあって、公のデクラレーションされているものと実態とのギャップがあり、実際に良い方向に向かっているのか誰も把握できていない中、実態を把握するツールの一つとして予算がある。予算をしっかり見ていくと、実態とのギャップが相当見えてくると思われる。人材流動性も同じことが言える。それらがないと根拠のない議論になってしまう。

また、第 4 期科学技術基本計画で課題解決型にシフトして、課題毎の状況はよく見えるが、見づらくなった面もあり、やはり継続的に物事を見るためには、全体を俯瞰する仕組みの再構築が必要。そうした問題意識から、この会議では、全体俯瞰のデザインを専門家の視点でご議論、叩いて頂きたい。

○この会議は「第 5 期に向けて最適な資源配分をどうすれば良いのか」を議論する場であり、今回の議論は、第２回までの議論を踏まえ、現状をしっかり俯瞰するための一環だと理解する。第一に全体像の把握、第二に独法予算の把握、第三に e-Rad を活用した二次的な資金配分の把握。この第三の e-Rad のデータをしっかり整えてから解析すれば、投じられた資金や研究者情報・論文データ等の成果情報も繋がって、資金が有効に使われているかどうかが見えてくる。

○政策課題の明確化や立案にあたって、データベースは非常に重要で、この概念で日本は弱い面があるが、何事もデータベースを持たずして議論してはならない。ただ、日本のデータベースが抱える問題点も多く、e-Rad も例外ではない。同一人物の所属が変わるだけで変更入力が面倒だとかの問題があった。資料では特に 2011-2013 間でデータベースに対しての信頼性が非常に落ちており、お金をかけても何をしても失敗する可能性はある。日本の IT システムのシリアスな問題。

○業際的な領域での研究開発が増えてくる中、研究費の分野の意味は殆ど無くなってきていると思う。むしろ、これから意味が問われてくるのはシステム改革の方であり、どんな目的でこの研究費を使うのかというところにその国の思想が出てくるのではなかろうか。システム改革を見直せるかどうかも含めて、検討していくべき。また、インセンティブ設計はもちろん重要であるが、今回ご提示いただいた資料のように、エビデンスを積み上げていく作業も重要で、これが見直しに向けて第一歩となるのではないか。

○閣議決定文書である基本計画で重要なのは、例えば、独法通則法上の主務大臣とこの科学技術基本法からくる体系とをどのようにすり合わせるかにある。何をするかの仕組み自体を計画の中で明らかにする、共有するということができるツールだと考える。

○第 5 期基本計画の策定は大きなチャンスである。基本計画策定の検討にあたって、KPI を機能させるためにはどのようなデータが必要なのかという議論がＣＳＴＩで出てきているし、文科省やＪＳＴ、ＪＳＰＳ、ＮＥＤＯなどでも出てきている。内閣府には、まずその全体をつなぐ大きな絵を描いて欲しい。全体の動きが分かれば、各々が自分のポジションを理解し、動くインセンティブが働く、そんなチャンスだと思う。

以　上