

Title	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
Author(s)	茶山, 秀一
Citation	年次学術大会講演要旨集, 24: 357-362
Issue Date	2009-10-24
Type	Conference Paper
Text version	publ isher
URL	http://hdl.handle.net/10119/8647
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

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—

○茶山 秀一（科学技術政策研究所）

1. はじめに

信託法が 84 年ぶりに全面改正され、委託者・受託者・受益者間の権利義務関係の合理化・現代化、限定責任信託、受益者の定めのない信託等の新たな類型の信託制度の導入が行われた。本論文では、信託を国の科学技術振興施策に活用する可能性について、以下の問題意識の下に検討する。

- ・ 国の科学技術振興施策に信託を活用できないか。
- ・ 信託を競争的資金に活用することで、研究費の使いやすさに関する問題を解消できないか。（補助金及び委託費を用いて行われている研究開発を信託の方法に替えることにより使いやすくなり得ないか。）
- ・ 信託により理想の研究費制度を実現できないか。

2. 信託の仕組み

2. 1. 信託の定義

信託とは、信託法において契約等により「特定の者が一定の目的（専らその者の利益を図る目的を除く。）に従い財産の管理又は処分及びその他の当該目的の達成のために必要な行為をすべきものとする」と（信託法第 2 条第 1 項）と定義されている。この「特定の者」が受託者であり、委託者が受託者に財産を譲渡し、受託者がその財産を信託契約に定められた目的に従い、管理・処分する。受託者は、受益者に対して、信託財産に属する財産の引渡しの債務を負うのが典型的なものである。この債務は、受益者の側からは、受益債権となる。

2. 2. 新たに可能となった信託の事例

信託法の改正により、新たな類型の信託制度が導入されたこと等により、例えば、以下のような信託が可能となった。¹

- ・ 限定責任信託（信託財産責任負担債務について信託財産に属する財産のみをもってその履行の責任を負う信託）：受託者に専門的な能力・技術が求められる一方、事業の進捗状況によっては莫大な資金がかかる可能性のある先端的開発事業、プロジェクト事業、ベンチャー事業等（例：油田開発事業）
- ・ 受益者の定めのない信託：飼主の死後にペットを飼育するために、飼主が委託者となり、飼育してくれる第三者を受託者とする信託（受益者は、あえて言えばペットであるが、人ではないため、受益者には該当しない。）
- ・ 受益者の定めのない信託：大学の卒業生が、自己の財産を拠出して信託を設定し、その財産を当該大学における研究施設の整備等に充てる。（この場合、大学は、信託財産から利益を享受するが、給付を受ける権利を確保するために受託者等を監督する権利の総体としての受益権を有する受益者には該当しない。）

2. 3. 信託財産の適切な管理のための委託者、受託者及び受益者の権利義務

信託法では、受託者の義務として、帳簿等の作成等、報告及び保存の義務、信託事務の処理の状況についての報告義務等が規定されている。また、委託者及び受益者の権利としては、財産目録の閲覧請求権、信託事務の処理に関する書類の閲覧請求権、帳簿の閲覧請求権、信託事務の処理に関する書類の閲覧請求権、帳簿の閲覧請求権（委託者については、一部の権利について、信託行為に別段の定めを要

¹ 事例は、寺本昌広『逐条解説新しい信託法〔補訂版〕』（商事法務 2008 年）によるもの（パブリックコメントにおいてニーズとして示された事例を含む。）。

する。)がある。信託は、信託の目的を達成したとき又は信託契約において定めた事由が生じたとき等に終了し、清算することとなる。

2. 4. 信託の特徴

主として、民間の活用を想定している信託においては、受託者は、委託者及び受益者に対し、その報告と求めに応じた説明の義務はあるものの、事前承認を得ることを求めているに留意されたい。必要に応じ、信託契約において事前承認を要する定めを設けることはできる。また、財産が最初に譲渡され、事業終了後に清算することが基本的な形であることにも注目しておきたい。

3. 国の科学技術振興施策に信託を活用できないか

3. 1. 研究開発を信託の方法で行うことができるのか

信託法の定義には、「目的」に限定はなく、上述のとおり先端的開発事業が対象となりえるものである。また、現に自然科学研究助成を目的とする信託が平成 19 年 10 月 1 日現在、77 存在する。²これらは、信託により基金を形成し、運用益で研究費を助成している。以上のことから研究開発を信託の方法で行うことは可能であると考ええる。

3. 2. 競争的資金に信託をあてはめた場合

競争的資金について考えれば、配分機関（国又は独立行政法人）が委託者となり、研究実施機関が受託者となることが想定される。受益債権としては、残余財産の分配請求権が考えられる。現行の補助金による研究開発の実態に合わせれば、残余財産のうち、容易に現金化できる預金等は、配分機関に納付し、他は研究実施機関に帰属させることが妥当であろう。また、補助金等との差別化を積極的に図る場合には、知的財産権から得られる収入を配分機関及び研究実施機関が分割するということが考えられる。

国費による研究開発の昨今の実績からは、信託財産を超える納付があるとは考えがたいが、受益債権から得られる利益の多寡は信託の要件ではなく、信託財産を費消し尽くすことがあっても、委託者及び受益者が納得していれば問題はない。

4. 信託を競争的資金に活用することで、研究費の使いやすさに関する問題を解消できないか

4. 1. 競争的資金の使いやすさに関する問題

補助金及び委託費を用いて行われている競争的資金による研究開発を信託の方法に替えることにより、より使いやすくできないかというのが、ここでの問題意識である。

競争的資金の使いやすさに関する問題として繰り返し指摘されるのが、次の諸点である。

- ① 会計年度独立の原則から来る多年度での運用の難しさ（繰越）
- ② あらかじめ予測できない研究開発であるにもかかわらず必要とされる資金計画変更の承認手続き
- ③ 独立行政法人への運営費交付金の制約により、大胆な投資が困難（独立行政法人の中期計画期間を超えた契約が困難等）
- ④ 使いやすさからの問題から民間企業が敬遠すること。

4. 2. 競争的資金の使いやすさに関する問題の解消の道筋

①の会計年度独立の原則は、各会計年度の経費はその年度の歳入を持って支弁すべき（財政法第 12 条）こととし、毎会計年度の歳出予算の経費の金額は、これを翌年度において使用することができない（財政法第 42 条）こととする原則³であり、配分機関が行う支弁と使用は、研究費を研究実施機関へ給付することであるから、研究費を渡すのが年度内であれば、この原則に抵触しないように思えるが、そうではない。補助金等に関する予算の執行の適正化に関する法律（補助金適正化法）第 15 条の額の確定の規定があるため、額の確定による精算を待たねば、給付額が確定しない。額の確定の作業は、年度毎の事業（研究）の完了の報告を受けて行われる。補助金のうち翌年度に繰り越して使用したい経費については、額の確定において精算できないため、あらかじめ繰越の手続きを行うことが必要となる。なお、試験研究調査委託費のうち指定試験事業委託に係るもの又はこれに準ずるものも補助金適正化法の適用を受ける（補助金適正化法施行令第 2 条第 5 4 号）。

②の資金計画変更の承認は、補助金適正化法第 7 条第 1 項第 1 号が根拠となっている。③は、独立行

² 『平成 20 年公益法人白書』（総務省編 2008 年）p.426。

³ 『〔四訂版〕予算と財政法』（小村武 新日本法規出版 平成 20 年）p 68。

政法人の運営費交付金を財源とすることによる問題である。④は、①及び②が解決すれば、企業にとっても使いやすさが増すと考えられる。さらに税制等のメリットが図られれば、企業にとっての魅力は増すであろう。

以上からすれば、補助金適正化法の関係する条項の規定の適用を受けず、又は問題のない形で適用し、かつ独立行政法人の運営費交付金を財源としない方法で研究費を適用すれば、これらの問題点の解決に資すると考えられる。

4. 3. 信託は「補助金等」に該当するか

競争的資金を信託の方法で実施する場合、信託は補助金とは異なるものであり、補助金適正化法の規定の適用を受けるべきではないと考えることも考え方の一つ（考え方の1）である。ただし、この場合も、補助金適正化法の一部の規定（例：不正の手段により交付を受けた場合の罰則等）については、同様の規定を設ける必要がある。主として民間による信託の活用を想定している信託法には、このような規定はないためである。

一方、委託費による研究が補助金適正化法の適用を受けているように、補助金適正化法は「相当の反対給付を受けない給付金」を含め、「補助金等」として広く適用の対象としている。このことについては、受益債権の設定を理由として「相当の反対給付を受けない給付金」であると主張する考え方（考え方の2）を採る方法もある。しかし、想定される反対給付の額、補助金適正化法第7条第2項に補助事業等の完了により当該補助事業者等に相当の収益が生ずると認められる場合において、補助金等の全部又は一部に相当する金額を国に納付すべき旨の条件を附することができる旨規定されていることなどを考えると、信託のための経費を「補助金等」ではないとするには、相当の議論を要すると考えられる。

補助金適正化法第27条には、法律等の規定に基づき交付される補助金を対象として、一部適用除外の規定を政令で設けることができる旨、規定されている。信託による研究開発の実施の根拠規定を法律で設ければ、政令による適用除外について議論・検討する途は拓ける。

4. 4. 信託に補助適正化法を適用し、なお問題を解消する考え方

信託を「補助金等」とし、補助金適正化法を適用するとしても、なお問題を解消する考え方はある（考え方の3）。

補助金適正化法第7条第1項の規定は、「補助金等の交付の目的を達成するため必要があるときは」とされているので、条件を附する必要がある場合もあるものと解釈する余地がある。同項に列举されている条件を付すことは必要不可欠と解されてきた。⁴しかし、2. 4. で触れたように委託者又は受益者の事前承認を義務としない信託の仕組みを取って政策的に選択するという判断をした場合は、事前承認の条件を付さないことも考えられるのではないか。もちろん、事前承認を義務としない信託の仕組みを選択する理由は、きちんと説明されるべきである。その理由は、4. 5. 2と共通するが、研究開発は、高度に専門的で研究者の裁量を最大限活用すべきものだからである。他分野において未だ信託が用いられていないとしても、信託の採用を躊躇すべきではない。およそ国が資金提供する事業の中で、おそらく研究開発が最も専門性・裁量性の高いものである。国費を用いた事業における信託の活用は、研究開発により先鞭をつけられるべきである。

補助金適正化法第15条の額の確定については、「補助事業等の完了又は廃止に係る補助事業等の成果の報告を受けた場合」とされている。従来の補助金及び委託費による研究開発においては、会計年度独立の原則との関係もあってか、年度ごとに完了報告書を求めていた。補助金適正化法では、第14条において年度報告書の提出を求めているが、第15条の額の確定の対象ではない。年度報告書は、実質的には、繰越手続をとるため必要とされるものであり、精算交付のため必要とされるものではないとされる⁵。信託は、事業開始時に交付（財産を譲渡）し、事業完了後に清算するものである。研究終了段階で完了報告書を求め、額の確定のための調査を行い、これに基づき清算することとすれば、補助金適正化法の適用を受けながら、問題点の解消を図ることができる。

この考え方の3は、予算科目を新設し、新設した科目を補助金適正化法施行令において同法の補助金等に、並びに予算及び決算会計令において概算払い及び前金払いの対象に、それぞれ加えるための政令改正を行う必要があるが、法律改正を伴わない点で、今回検討する4つの考え方の中では、行政コストが最も小さいものである。

⁴ 小滝敏之『全訂新版補助金適正化法解説』（全国会計職員協会2008）p.150によれば、補助金適正化法第7条第1項に列举されている条件を附すことは必要不可欠とされていることに留意する必要がある。

⁵ 小滝前掲書 p.227。

この考え方は、補助金適正化法の全面的な適用を受けつつ、問題点を解消しようというものである。したがって、信託の特徴を理由にせず、裁量性が高い研究開発の特徴のみを理由として、現行の補助金や委託費による研究開発において、補助金適正化法の具体的運用を変更するという方法もないわけではない。しかし、これまでそのような変更ができなかっただけに、新しい方法の採用と併せて、そういった変更を行うべきであると考ええる。

また、逆に、信託の方法を採用してなお、補助金適正化法を従来どおりの運用とし、資金計画変更の事前承認及び年度ごとの完了報告書の提出を求めることもできないわけではない。しかし、これでは、新しい方法を採用する意味に乏しい。裁量性が高くという研究開発の本来の性格を考え、それにより適した形である信託という方法を採用するのだから、その特徴を最大限に発揮できるようにすべきであろう。

4. 5. 信託により研究開発を行う科目について、特別な補助金等として補助金適正化法の規定の一部を適用除外する考え方

4. 4. で示した考え方が、補助金適正化法の運用においてどうしても受け入れられない場合、問題解消の方法はないであろうか。補助金適正化法の補助金適正化法第27条には、法律等の規定に基づき交付される補助金を対象として、一部適用除外の規定を政令で設けることができる旨、規定されている。信託による研究開発の実施の根拠規定を法律で設ければ、政令による適用除外について議論・検討する途は拓ける（考え方の4）。

信託による研究開発について、補助金適正化法の規定の一部を適用除外する理由としては、次のようなものが考えられる。

4. 5. 1. 信託であることによる理由

信託法には、信託財産の管理及び処分が適切に行われるよう、委託者と受託者の権利義務関係が整備されている。補助する者（補助金適正化法の「各省各庁の長」）と補助を受ける者（補助事業者）の権利義務が、一般の委託者と受託者の権利義務に共通するものについては、信託法の規定で十分である。

例えば、補助金適正化法第15条（額の確定）は、精算の規定。清算手続きについては、信託法の規定があり、精算は清算の過程に含まれる。この清算を毎年行うことも考えられるが、信託の仕組みを採用するのであれば、受託者の裁量性を発揮できる信託の仕組みを活用し、研究終了時に清算することが適切である。

また、経費の支弁という点では、信託し、財産を譲渡した段階で支弁は終了しているため、会計年度独立の原則に抵触しない。この点は、基金補助金が基金の形成のために支出されれば、国としての支弁が終了していることと同様である。

4. 4 5. 2. 研究開発であることによる理由

補助金適正化法は事前承認を求める規制であり、定型的な事業に適している。先端的な研究開発のような高度に専門的で、試行錯誤と創意工夫が求められ、国際的な競争下で行うものには適さない面がある。

事業計画及び資金計画の変更を行政が事前承認する現行の制度は、研究機関による現場の判断と比較し、有意義な付加価値を見つけないことができない。①行政が判断するには、専門的なことがらである。外部の専門家の協力がなければ、せいぜいで私的流用をチェックするくらいのことしか期待できず、そのような内容の申請があるとは、通常考えられない。②仮に、専門家の協力を得て、変更の内容を審査するとすれば、研究の遅れを呼ぶことになる。③意義を感じることでできない手続きを研究者という創造的なプロフェッショナルに課すことは、士気をそぎ、行政への不信感を醸成するだけである。④行政が必要に応じ、随時チェックできる仕組みを維持したうえで、事後の報告を受けることで十分足りるのではない。仮に、変更が不適切なものであった場合、支援を打ち切る等の対応が可能である。

4. 6. 信託による研究開発を行う予算科目について

国が直接、研究実施機関に信託する場合、補助金、委託費とは異なる信託のための予算科目の新設が必要となる。独立行政法人が配分機関となるケースでは、前述した問題の解消を図るため、運営費交付金に係る予算の制約に鑑み、運営費交付金ではなく、国から信託された経費を用いて研究実施機関に再信託することが考えられる。

また、国が信託銀行等に信託し、研究費の配分の決定等実際の制度の運営は、独立行政法人が行う方法も一案である。これは、現行の公益信託に近い仕組みとなるが、研究実施機関が助成金を受けるのではなく、信託を受託するという点が異なる。これは、間接補助金も補助金適正化法の適用を受けることから研究実施機関が受ける間接的な給付についても補助金適正化法の適用に関して、上述の考え方の3

又は4を適用するためである。なお、この場合、配分機関が行う制度の実質的な運営のための経費は、委託費となると考える。また、信託銀行に対する信託報酬の支払いも必要になると考える。

5. 信託により理想の研究費制度を実現できないか

5. 1. 総合科学技術会議の提案への対応

信託は、ペットの飼育からハイリスクの先端的な事業にいたるまで幅広いニーズに対応した仕組みであり、主として民間の活用を想定している。信託契約による当事者間の定めに委ねられている部分が多く、柔軟な活用が可能である。総合科学技術会議における競争的資金に関する議論において提案されている様々な改革案について信託であることを理由として実現できないものは、おそらくないと思われる。また、信託法では個別の信託契約の目的に立ち入った規定を置いていないため、補助金や委託費に比べ、研究者にとって使いやすさが悪くなるようなことは起きないとする。

また、以下のようなニーズにも対応可能である。

5. 2. より川下の産学連携への支援

信託の方法を用いることで、研究費の繰越および資金計画変更への事前承認が必要ではなくなることで企業にとっても使いやすさは増す。また、国の資金に加え、企業の自己資金を自己信託し、合わせて限定責任信託とすることで、経理上の区分の明確さが増した形でマッチングファンドを行える。受益債権として知的財産から得られる収入の国への納付の条件を増すことを条件として、より川下の研究開発を対象とした国の支援も可能になると考えられる。併せて税制における特例措置を措置できれば、一層その魅力は増すと考える。

5. 3. 中小企業、科学技術振興 NPO 法人の活用

信託は、倒産隔離機能を有しており、受託者の倒産の影響を受けない。また、限定責任信託を用いれば、信託財産に係る債務を受託者の固有財産で履行する責任を負わなくなるため、受託者側の安心も増す。国としては、小資力の法人にも支援を行いやすくなると考える。

5. 4. 外国に居住する研究者にとっての使いやすさ

科学技術の国際戦略の一環として、外国に居住する外国人研究者にも研究資金を提供しようとする場合、日本の補助金、委託費の繰越や費目間流用に関する複雑なルールを理解・遵守を求めることは、難しいと考える。信託を活用すれば、柔軟な対応が可能になる。

また、外国に居住する日本人研究者に対してもその外国の所属機関を通じて研究資金を提供しやすくなる。外国の機関での研究費の獲得に関する不安の解消や、外国にしながら日本の機関と共同研究を行いやすくなる面もあるのではないかと。帰国後に備えた日本の研究者や研究機関とのネットワークづくりに資する面もあると考えられる。外国での研究に消極的な理由として帰国後の職の不安があるが、その解消に間接的ながら効果があるのではないかと。

5. 5. 補助金化が困難な委託事業も対象

過去、国が委託費で行っていた事業を含めた補助金化が図られているが、国が行うべき事業としての性格の強いものは委託費のままである。信託は、本来誰が主体となる事業かという点については中立的であり、委託費で行われている事業についても信託にできると考える。この場合、補助金を信託に換えることにより可能となる合理化のほか、研究終了後の機器の無償貸付の手続きが必要なくなる。

6. まとめ

以上、補助金及び委託費を用いて行われている研究開発を信託の方法に替えた場合の研究者の使いやすさの問題について考察した。

今般、基金による最先端研究開発支援プログラムが創設された。基金から複数年度にわたって研究費を手当てすることが可能である。直接経費の使途・金額の変更に当たり、各費目の変更額が、直接経費総額の50%未満の場合、手続きは不要としている。また、科学研究費補助金においては、繰越に関して、事例を追加し、適正な活用が図られるよう取扱いの明確化を図る通知を発出した結果、活用が増大した。2003年度24件であったものが、2007年度に1,297件の実績となっている⁶。

これらを考えれば、既に改革は進んでおり、補助金、委託費による方法を信託に改めても実際の効果は小さいかもしれない。また、研究者に使いやすい研究費制度を信託により実現するには、予算科目の

⁶ 科学技術政策研究所 『第3期科学技術基本計画のフォローアップに係る調査研究 基本計画の達成状況評価のためのデータ収集調査』 NISTEP REPORT No.133 p.2-27。

新設、法令改正が必要になる。税制についても留意する必要がある。これまでどおり、補助金の制度での特例を目指し、改善を図ることも一つの道ではあろう。

どの道を目指すかは、行政コストを照らし合わせた選択がなされるべきだろうし、この点、信託による研究開発実現の道は必ずしも楽観できない。

しかし、以下のことを考えれば、「新しいぶどう酒は、新しい皮袋に」の言葉のとおり、理想の制度を設計し、信託という方法で実現しようとすることは、決しておろかな選択ではないと考える。

- ・ 2007 年度 1,297 件の繰越の実績は、科学研究費補助金だけで年間 1300 件近い件数×3 枚の書類とその作成・処理のための事務を省略できる余地があることを示す。簡単な書類の作成で承認されることが強調されているが、それは、この承認手続きの意義がどれほどのものか、事後の報告に代えることができることを物語っているのではないか。基金は、配分機関において資金を複数年度取り扱える制度だが、研究実施機関に対しては、年度ごとに交付することが考えられている。信託であれば、研究実施機関に対して複数年度の使用を前提とした資金を提供することも可能であると考ええる。
- ・ これまで述べたとおり、研究開発は、国が資金提供する事業の中で最も実施主体の裁量性の高いものであろう。研究開発は、事前承認を求める補助金の規制ではなく、実施主体の裁量性・主体性を発揮できる形で行われるべきである。信託の方法に改めることは、弥縫策ではない本質的な改革である。
- ・ 資金提供の方法としてほかに成熟した概念は見当たらない。84 年ぶりの改正は百年に一度のチャンスである。