

「研究機関における公的研究費の管理・監査 のガイドライン(実施基準)」に基づく体制整備 等について

平成20年6月11日
文部科学省科学技術・学術政策局
調査調整課競争的資金調整室

目次

1. ガイドラインに関するこれまでの取組
2. 研究機関における体制整備等の実施状況
3. 分析結果報告書についての議論
4. 今後のガイドラインの運用
5. 制度改善へ向けた取組
6. 参考

1. ガイドラインに関するこれまでの取組

これまでの経緯

- 研究費の不正対策検討会報告(H18.12.26)
- ガイドラインの文部科学大臣決定(H19.2.15)
- ガイドラインに基づく体制整備等の実施状況報告書の提出を求める通知 (H19.10.11)
- 実施状況報告書の提出 (H19.11.15)
- 研究機関における公的研究費の管理・監査に関する検討会での検討
- ガイドラインに基づく体制整備等の実施状況の分析結果報告 (H20.5.27)

2. 研究機関における体制整備等の実施状況

平成20年5月：文部科学省調査調整課競争的資金調整室

○研究機関における公的研究費の管理・監査のガイドライン(実施基準)に基づく体制整備等の実施状況について(分析結果報告)より抜粋

※実施状況報告書は約1600機関より提出(平成19年11月時点)

○ガイドライン各節ごとの状況

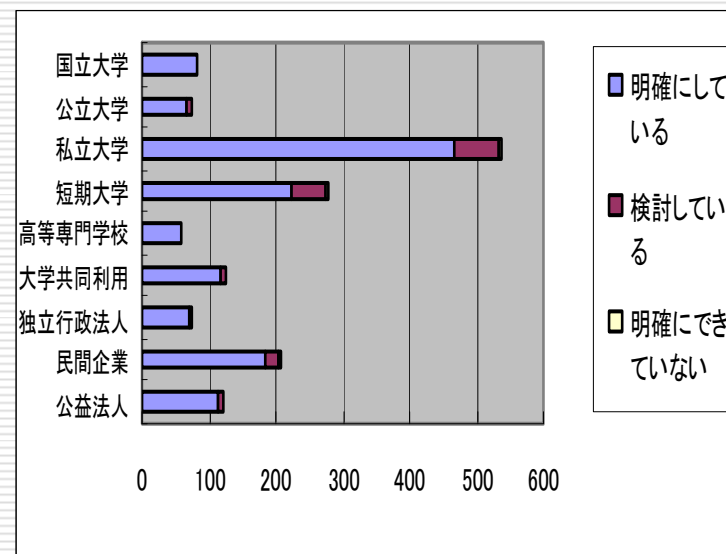
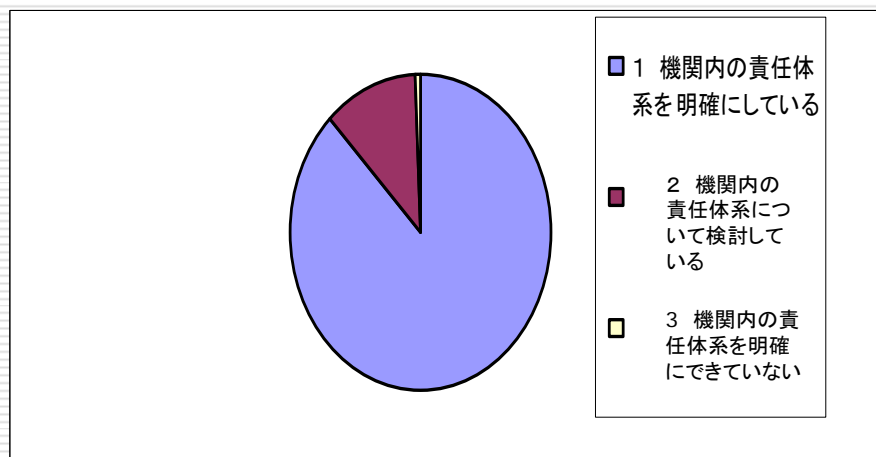
- ・機関内の責任体型の明確化
- ・事務処理手続きに関する相談窓口の設置状況
- ・不正防止計画の策定状況
- ・防止計画推進部署の設置について
- ・発注・検収業務における当事者以外の者によるチェックが行われるシステムの構築
- ・不正な取引に関与した業者への対応状況
- ・使用ルール等に関する相談窓口の設置状況
- ・通報(告発)受付窓口の設置状況
- ・不正への取組に関する機関の方針等の外部への公表
- ・機関全体の視点からのモニタリング体制の整備状況
- ・機関全体の視点からの内部監査体制の整備状況

機関内の責任体系(最高管理責任者等)の明確化 (必須事項)

約89%の研究機関で最高管理責任者、統括管理責任者等の責任体系は明確にされている。

約11%の研究機関にあつては、検討していると回答している。

また、極めて少数ではあるが、責任体系について「明確にできていない」と回答している研究機関があつた。

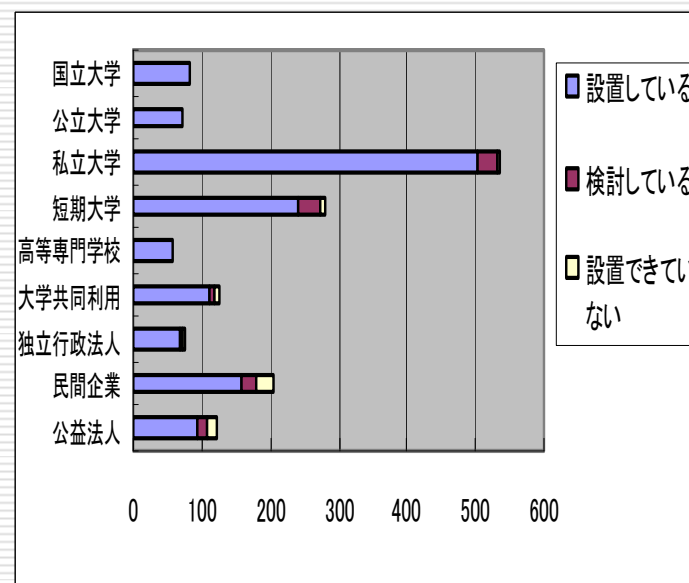
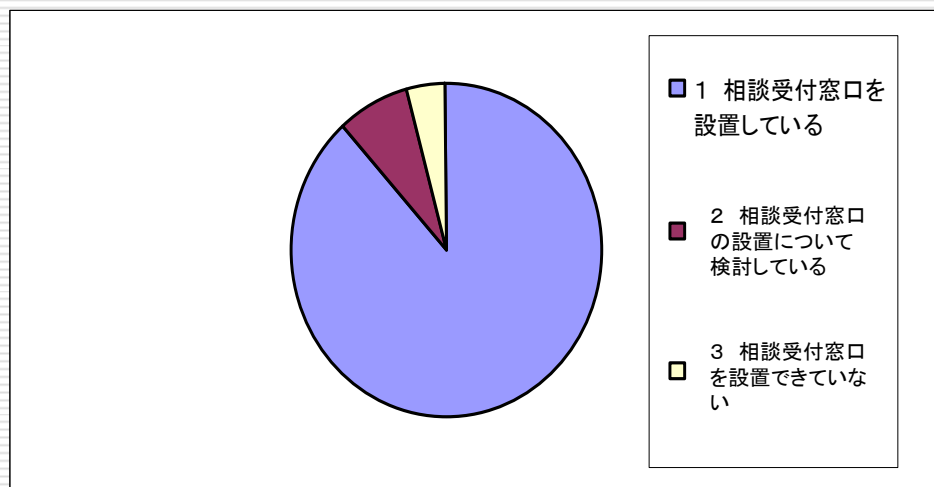


事務処理手続きに関する相談窓口の設置状況(必須事項)

約89%の研究機関で設置がなされている。

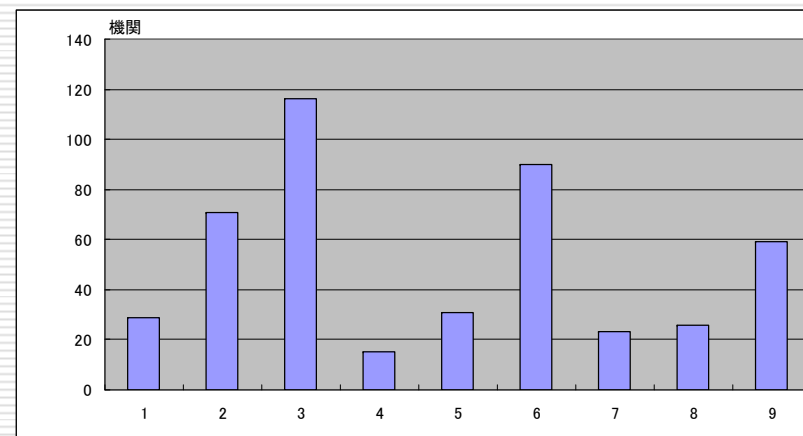
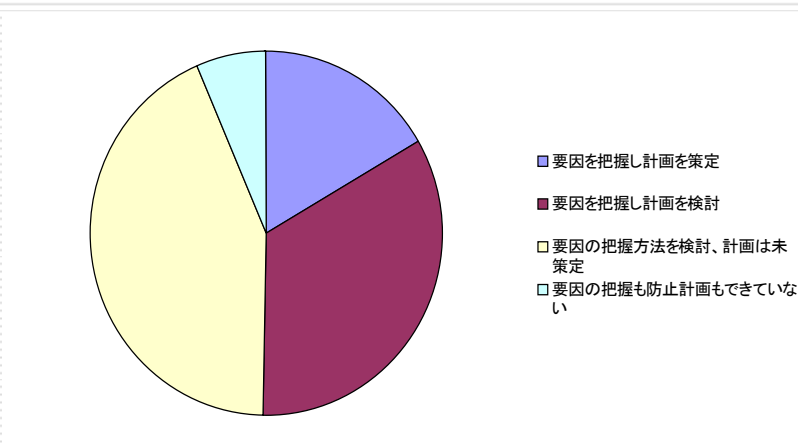
しかしながら、約8%の研究機関にあっては、検討していると回答している。

約4%の研究機関は、設置できていないと回答している。



不正防止計画の策定状況について

不正防止計画の策定状況については、検討中の機関が約34%および策定に至っていない機関が約43%という状況であり、要因の把握も計画もできていない機関約6%を併せると約83%に上り、策定できている機関は約17%に止まった。

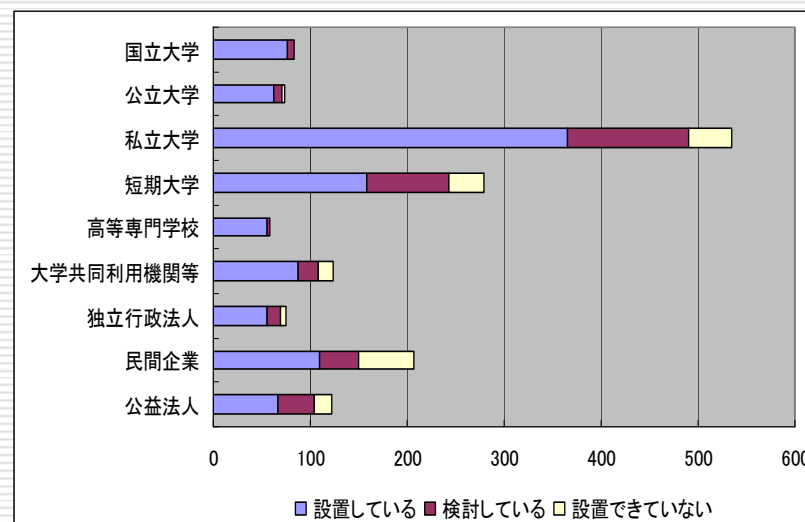
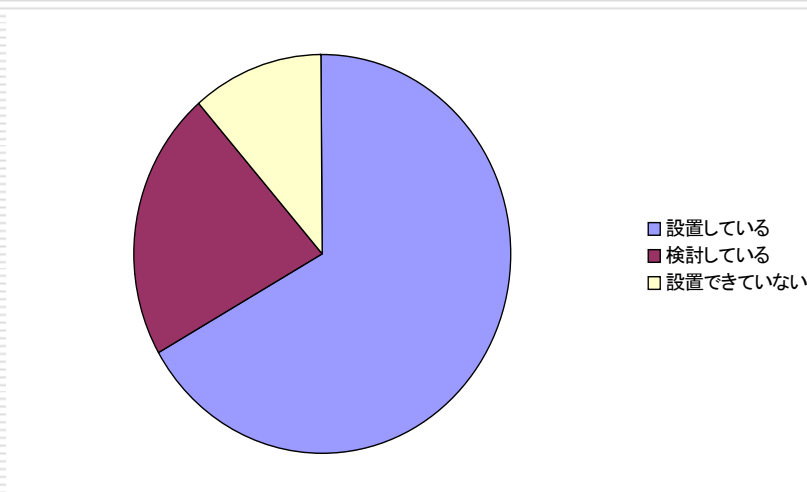


1. 研究者・職員の意識調査などを実施し、具体的な不正発生要因を踏まえた
2. 一部の研究者等からヒアリング等を行い、現場の実態を踏まえた
3. これまで議論されてきた論点に基づいて策定
4. 一部の部局における不正発生要因を調査したものを踏まえた
5. 全ての部局における不正発生要因を調査したものを踏まえた
6. 特定した不正発生要因について、重要と考えられる事項を中心にした対応策とした
7. 計画の推進について、期限、責任者、成果の具体像などを明示した具体的なものになっている
8. 過去の研究費の不正使用についてその不正発生要因ごとに対応策を検討して計画を策定している
9. その他

防止計画推進部署の設置について(必須事項)

約67%の機関で対応がなされている。

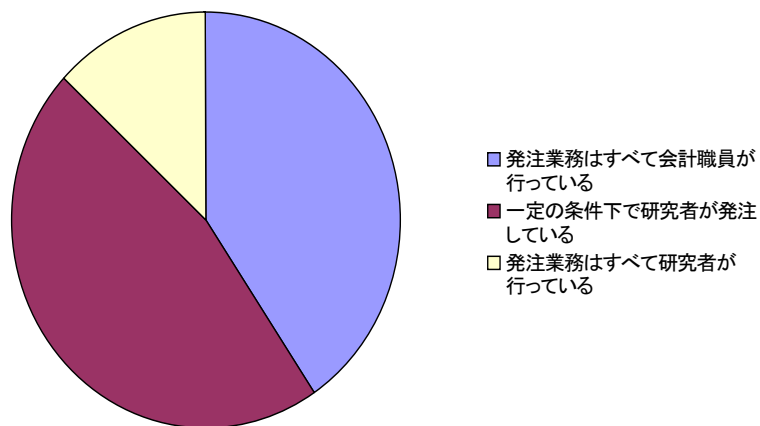
検討中と回答している機関は約22%、設置できていないと回答している機関は約11%であった。



発注・検収業務における当事者以外の者によるチェックが行われるシステムの構築に向けた取組状況について(必須事項)

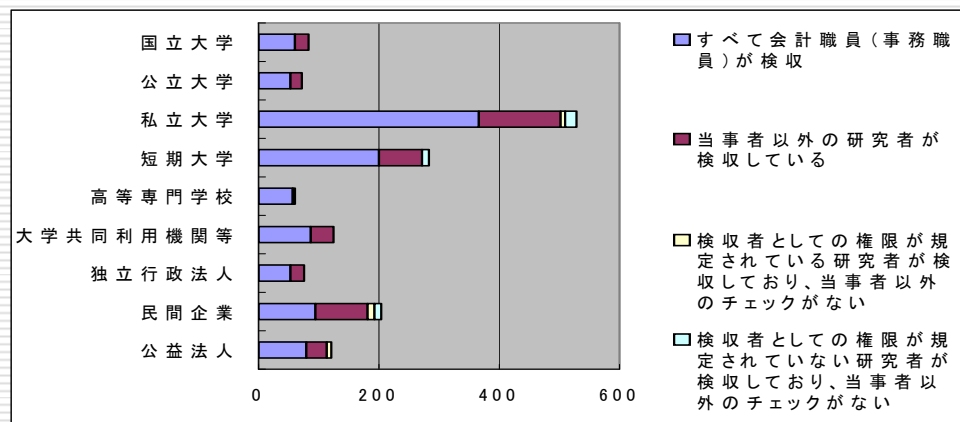
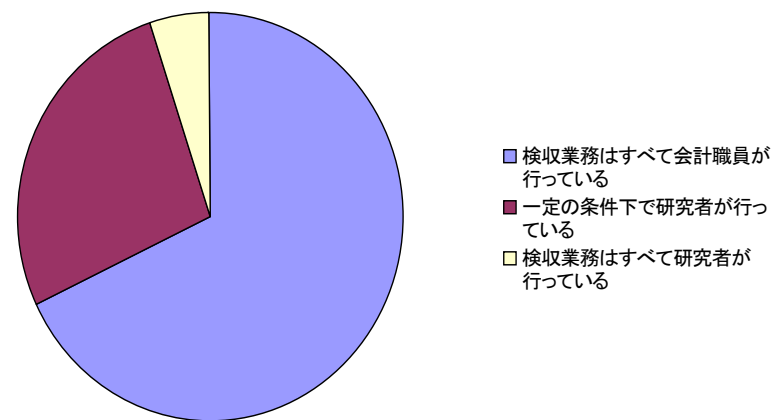
【発注】

発注業務は全て会計職員が発注と回答している機関が約40%、一定の条件下で研究者が発注と回答している機関が約47%、全て研究者が発注と回答している機関が約13%とが発注している結果となっている。



【検収】

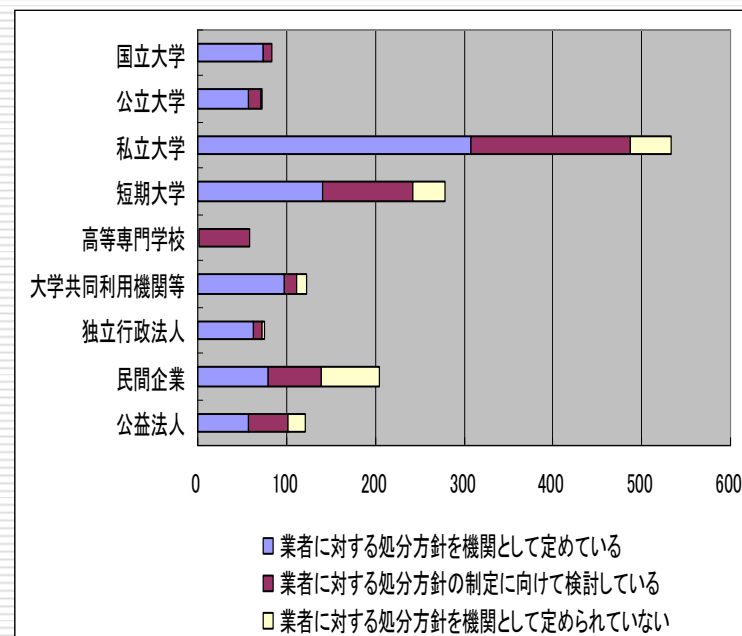
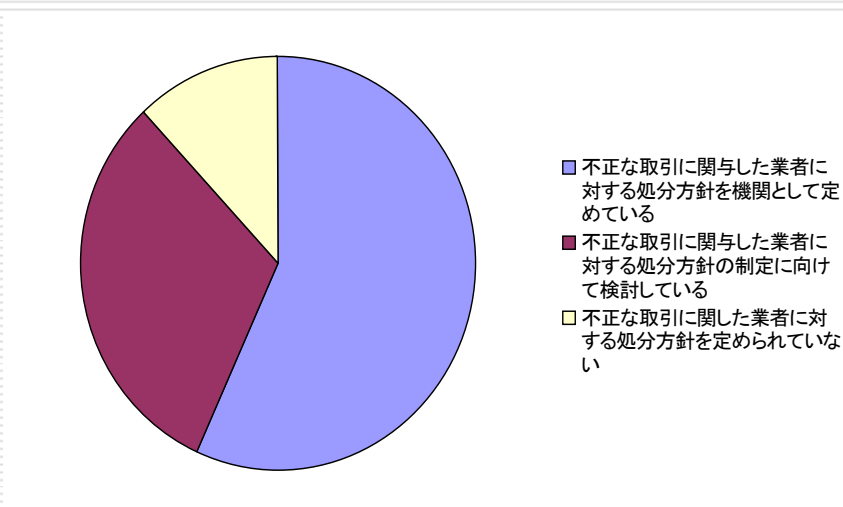
検収業務については約68%の機関においては全て会計職員が行い、約27%の機関が一定の条件下で研究者が行っており、残りの約5%の機関においてはすべて研究者が行っていると回答している。



不正な取引に関与した業者への対応状況について (必須事項)

約57%の機関が業者に対する処分方針を定めている。

検討中と回答している機関は約32%、方針を定められていないと回答している機関は約12%となっている。

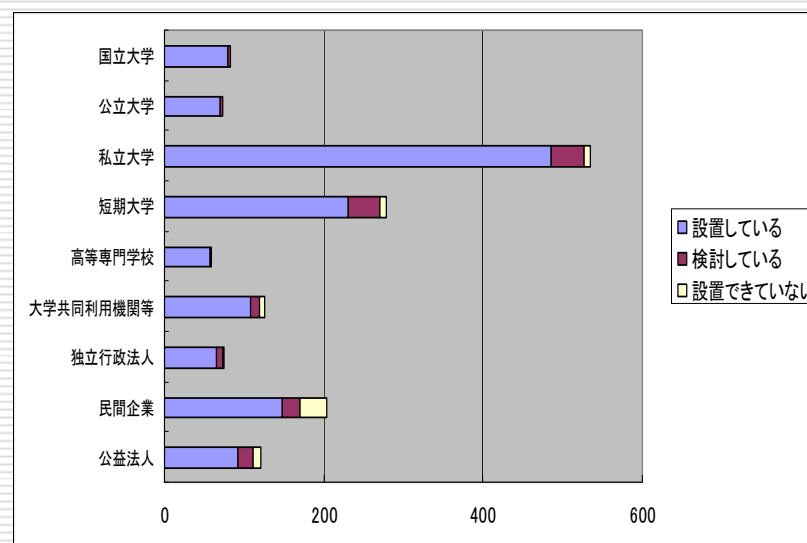
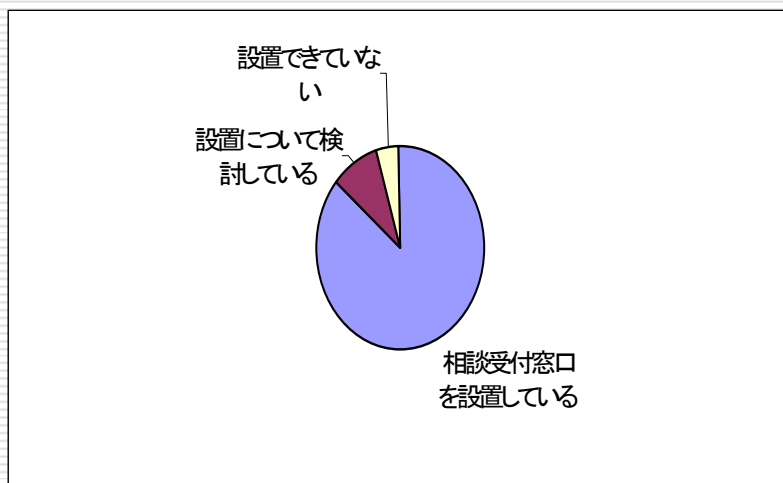


使用ルール等に関する相談受付窓口の設置状況について (必須事項)

約86%の研究機関で設置がなされている。

しかしながら約10%の機関にあっては検討していると回答している。

また、約4%の研究機関は設置できていないと回答している。

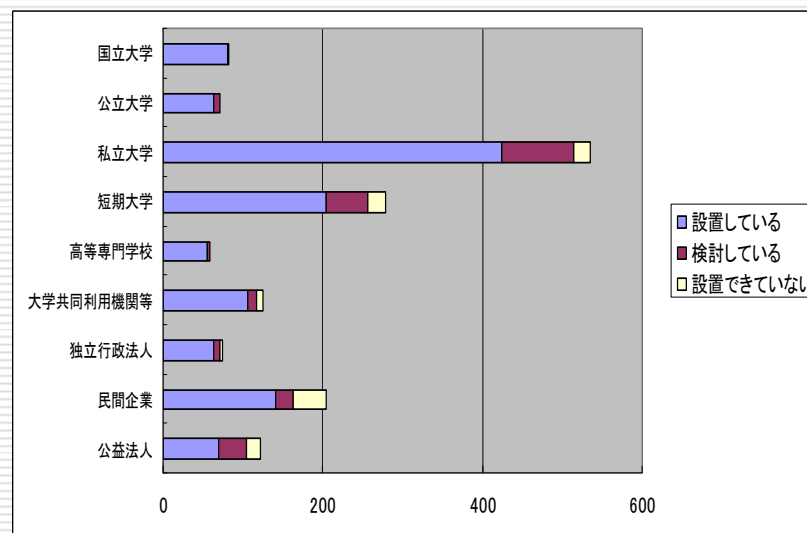
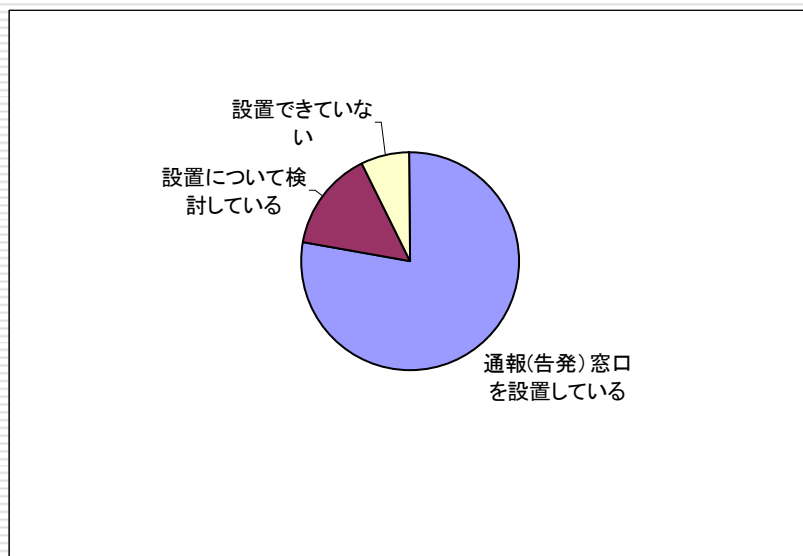


通報(告発)の受付窓口の設置状況について(必須事項)

約78%の研究機関で設置がなされている。

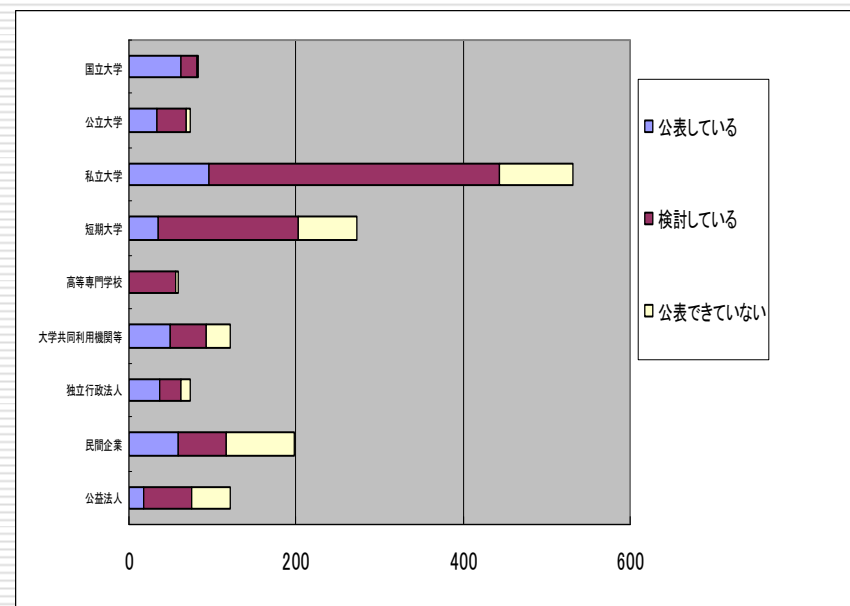
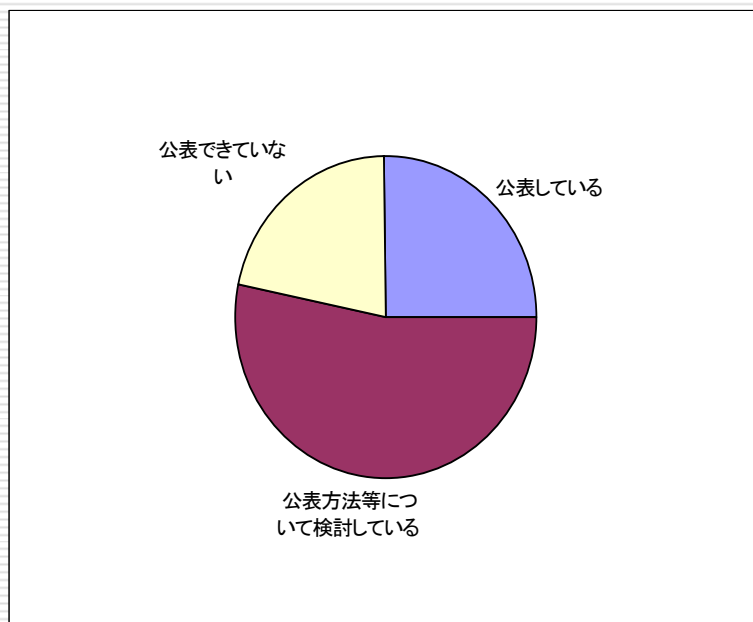
しかしながら約15%の機関にあっては、検討していると回答している。

また、約7%の研究機関は設置できていないと回答している。



不正への取組に関する機関の方針と意思決定手続きの外部への公表について

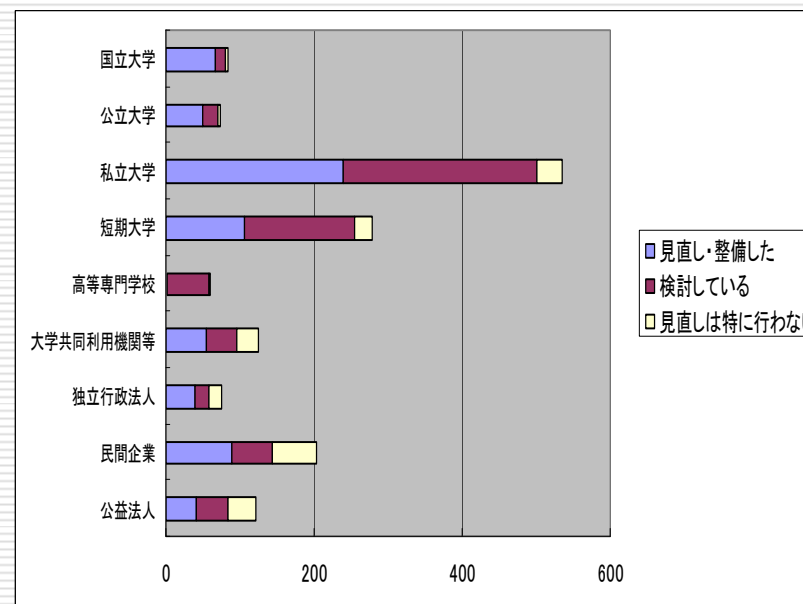
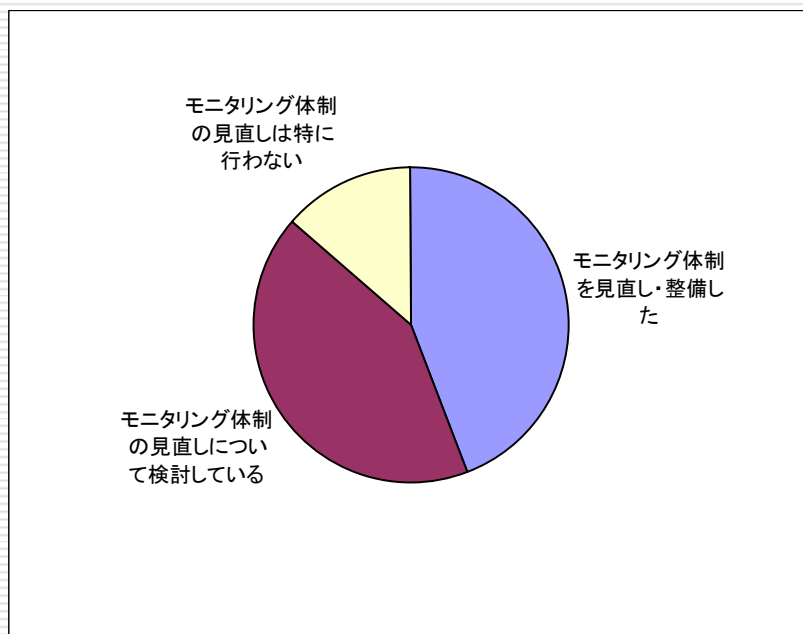
約25%の研究機関で公表していると回答しており、公表方法等について検討していると回答している研究機関は約53%、公表できていないとする研究機関は約22%となっている。



機関全体の視点からのモニタリング体制の整備状況について(必須事項)

約44%の研究機関でモニタリング体制を見直し・整備したと回答している。

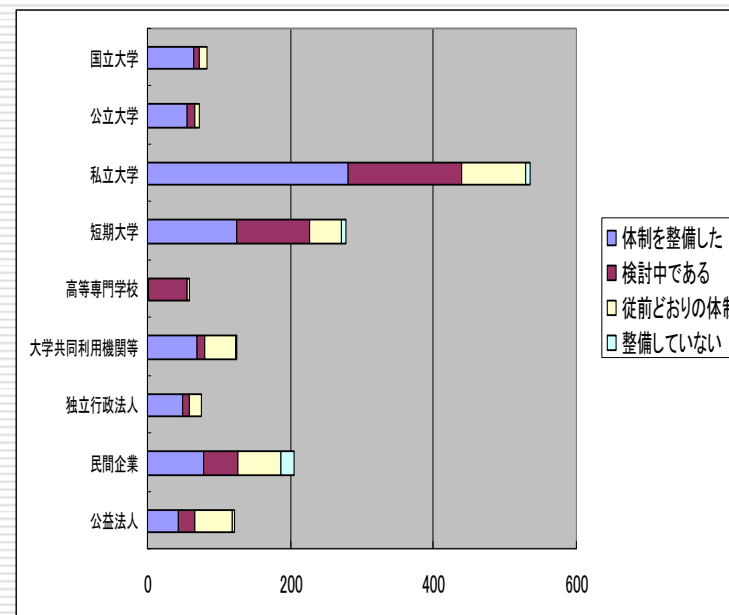
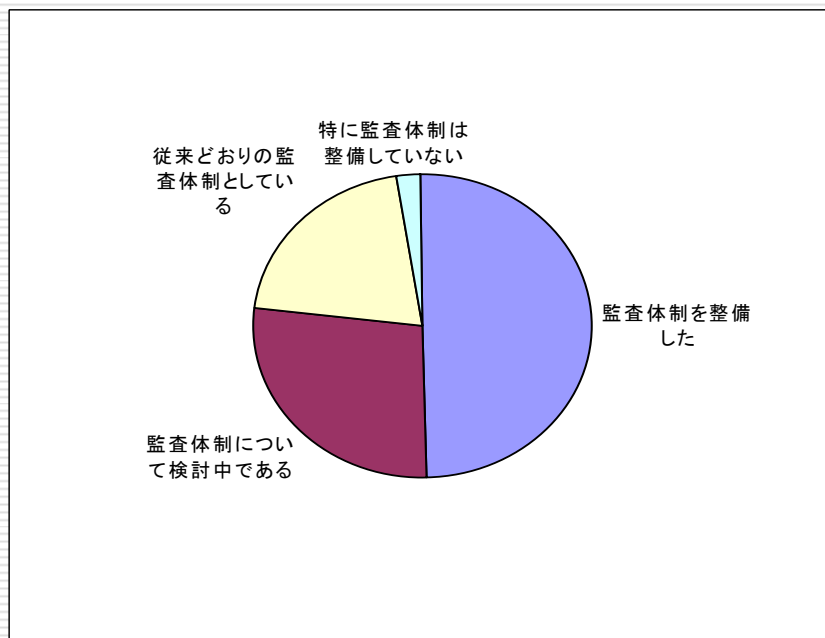
また、約42%がモニタリング体制の見直しを検討していると回答しており、約14%の研究機関は、見直しは特に行わないとの回答であった。



機関全体の視点からの内部監査体制の整備状況について (必須事項)

約50%の研究機関で監査体制を整備したと回答している。

また、監査体制について検討中は約27%、従来どおりの監査体制としているは約21%、特に監査体制は整備していない研究機関は約2%となっている。



3. 分析結果報告書についての議論

□ 全体的な傾向

- ・必須事項については、ガイドライン制定後1年足らずの間に急速に整備がなされた。
- ・「不正防止計画」や「行動規範の策定」等、必須事項ではない事項について、取組姿勢に大きな開きがある。
- ・「預け金」対策として、当事者以外の検収体制の整備の他、財務会計システム等による執行状況の遅滞ない把握、抜き打ちの納品確認など複数の取組の組み合わせている機関が多い。
- ・体制整備状況について、わかりやすく情報発信している事例は少ない。
- ・モニタリング体制整備に対する意識は必ずしも高いとは言えない。

□ 今後の取組に対する提言(1/2)

- ・「不正防止計画」、「行動規範」の策定に当たっては、実効性のあるものとなるよう、研究現場における実態の把握を踏まえた自己規律の精神に沿った対応が重要である。
- ・「預け金」「カラ出張」「カラ謝金」等への対策は一つの方法だけでなく、複数の取組を組み合わせた総合的な取組による効果的な牽制を検討すべきである。
- ・また、検討に当たっては、研究者と事務職員が議論し、採用した取組の効果を評価し、改善を図るPDCAサイクルの構築が重要である。

□ 今後の取組に対する提言(2/2)

- ・経費管理のIT化は業務効率化に貢献することはいうまでもないが、研究費使用における迅速性、透明性、牽制効果において不正防止に大きく貢献する。中・長期的な視点で積極的に検討すべきである。
- ・機関の管理・監査体制についてはわかりやすい形で機関内外に積極的な情報発信を行うべきである。
- ・研究者と事務職員での円滑なコミュニケーションと組織全体として取り組むという意識の喚起が重要であり、最高管理責任者のリーダーシップの発揮が強く期待される。

□ 今後のガイドラインの運用全般についての検討課題

- ・文科省・配分機関によるガイドラインの趣旨の周知等
 窓口や部署の設置は、実質的に機能することが重要であることの周知や、組織の実態に即した実効的な体制整備が促進されるようなアドバイス 等
- ・研究機関における様々なレベルでの集中的な研修の実施
- ・研究資金の配分機関と大学等受入機関の継続的意見交換を行う恒常的な協議の場の確保と、制度改善に向けた検討

4. 今後のガイドライン運用

□ ガイドラインの趣旨の周知徹底

- ・説明会、研修会の開催
- ・現地調査
- ・分析結果報告書の周知

□ ガイドラインに基づく体制整備等の実施状況の確認

- ・実施状況報告書(20年秋頃)
- ・現地調査

5. 制度改善の取組

□ 各制度における改善事項

○科学研究費補助金

- ・繰越事由の要件明確化(H18年度641件→H19年度1297件申請中)
- ・費目間流用の割合(30%→50%)
- ・合算使用の運用の柔軟化(試薬の購入等)

○科学技術振興調整費

- ・人件費への充当の柔軟化
- ・書面のみによる額の確定調査の試行

○戦略的創造研究推進事業(JST)

- ・複数年度契約を導入

□ ルールの統一化など制度横断的な事項

- 大学関係者、配分機関、関係府省が集まり、研究費の使いやすさの改善に向けた情報交換を実施(いわゆる「日本版FDP」)(H20. 3月より)

米国「連邦デモンストレーション・パートナーシップ」 (Federal Demonstration Partnership)の取組

- 米国では、約20年前から、大学とNSF等の資金配分機関が協力して、FDPという枠組みを構築。→ **適切な管理体制を有する研究機関について、機関側に一定の裁量権を与え、研究資金の取扱いに関する手続きの簡素化**を図るなど、公的研究資金管理に係る研究者の事務上の負担を軽減するための取組を実施。

【具体的な取組例】

- ・ 研究期間開始前(90日以内)の事前配分
 - ・ 1年以内の研究期間の延長
 - ・ 研究資金の次年度への繰越し など
- 特徴として、**資金の提供側と受け手側が一同に会して研究費制度の改善点について、忌憚のない意見交換を行い、モデル事業を通じて改善効果を例証(Demonstrate)**することにより、一般化する手法がとられている。
 - 現在はフェーズIV(2002-2008)を実施中。
(10の資金配分機関と98の大学等が参画。)

「研究費の効果的活用へ向けた勉強会」 (いわゆる「日本版FDP」)設置の背景

米国FDPの取組も参考として、研究費の制度改善に関し、関係府省、研究資金の配分側機関、大学等受入機関が集まり、研究費の使いやすさの改善に向け、関係者間での継続的意見交換を行う恒常的な協議の場を設置。

○ 競争的資金の拡充と制度改革の推進について（平成19年6月14日 総合科学技術会議 基本政策推進専門調査会）

「・研究費交付時期の早期化を更に徹底する。

また補助金と委託費の違いなど各制度の特性も踏まえつつ、例えば費目間流用や用途の制限、人件費としての使用やその単価等について、科学研究費補助金の例を参考に、研究活動の効果的な推進の観点に立って、ルールの一貫化・運用の弾力化を促進し、併せて手続きの簡素化・合理化に取り組むべきである。」

こ
れ
ま
で
の
経
緯
等

□ 平成19年8月 総合科学技術会議・PO・PD会議

小間PDより、米国FDPの実情照会と日本のFAを中心とした協力体制の構築を提唱。

□ 平成20年2月 第2回プログラムオフィサーセミナー（JST主催）

米国FDP関係者を招き、講演等を行い、関係者間での制度に対する理解を深める。

□ 平成20年3月 「研究資金のルールの一貫化打ち合わせ」(第1回)※

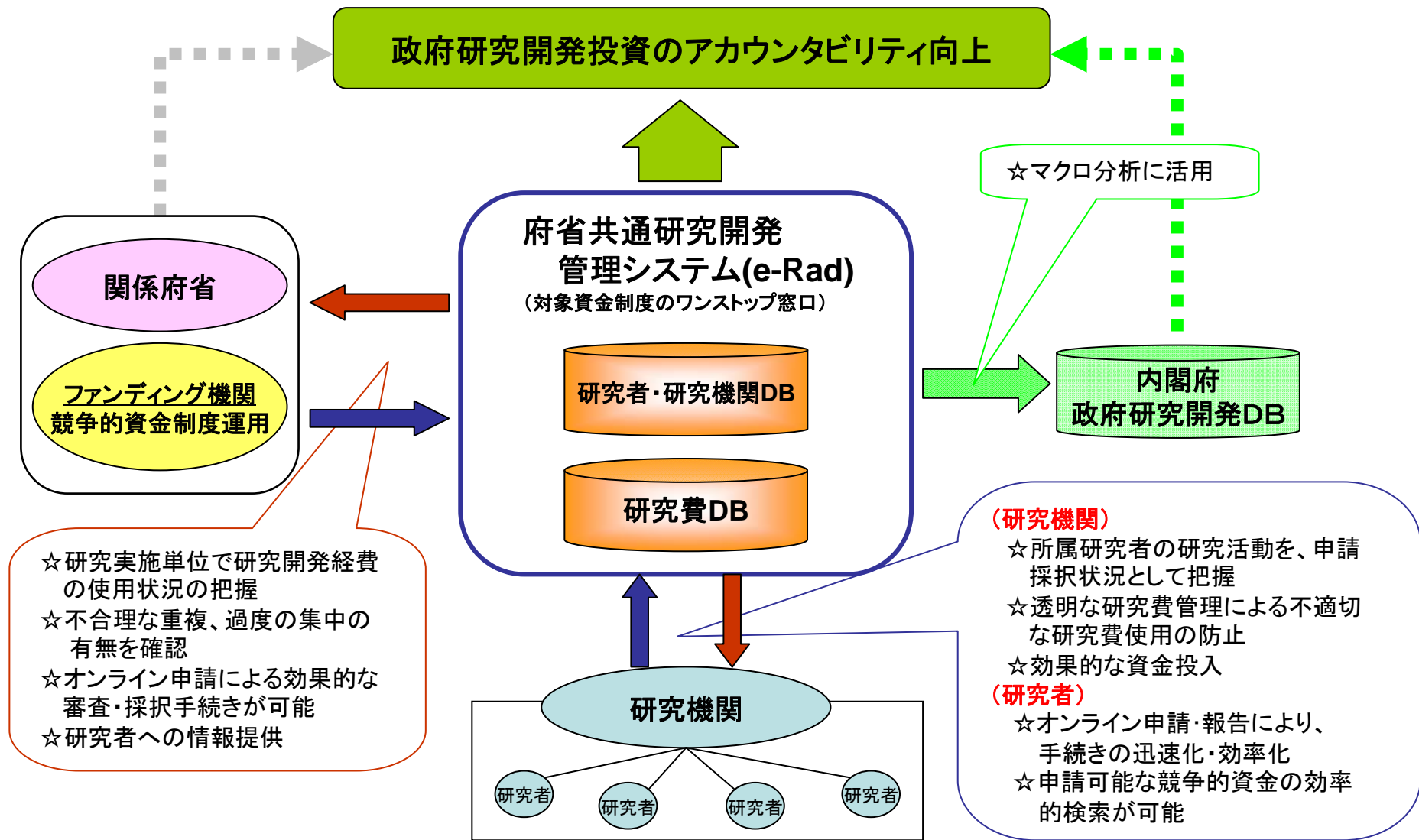
本件に関心を有する大学関係者、配分機関(JSPS、JST、NEDO)、関係府省(内閣府、文科省)が集まり、研究費の使いやすさの改善に向けた、関係者間での情報交換を実施

※ その後名称を「研究費の効果的活用に向けた勉強会」に改称

□ 平成20年4月 「研究費の効果的活用に向けた勉強会」(第2回)

各大学からの使用ルール等に関する疑問点等を集約し、各制度の運用の現状について議論。

府省共通研究開発管理システム(e-Rad)の効果



府省共通研究開発管理システム（e-Rad）の登録状況について

（平成20年 5月15日現在）

所属研究機関数	4,621
配分機関数	26
電子証明書発行枚数	11,299
所属研究機関分	10,603
配分機関分	696
研究者数	467,614

○ これまで公募を実施した制度・事業数（予定も含む）（平成20年5月21日現在）

39事業・制度

（内訳） ※所管独法含む

- ・ 文部科学省関係 27
- ・ 国土交通省関係 4
- ・ 農水省関係 3
- ・ 環境省関係 3
- ・ 総務省関係 2

6. 参考

ガイドラインで各機関に実施を要請している事項

第1節 機関内の責任体系の明確化

競争的資金等の運営・管理を適正に行うためには、運営・管理に関わる者の責任と権限の体系を明確化し、機関内外に公表することが必要である。

(全機関に実施を要請する事項) **必須事項**

- ① 機関全体を統括し、競争的資金等の運営・管理について最終責任を負う者(以下、「最高管理責任者」という。)を定め、その職名を公開する。最高管理責任者は、原則として、機関の長が当たるものとする。
- ② 最高管理責任者を補佐し、競争的資金等の運営・管理について機関全体を統括する実質的な責任と権限を持つ者(以下、「統括管理責任者」という。)を定め、その職名を公開する。
- ③ 機関内の各部局等(例えば、大学の学部、附属の研究所等、一定の独立した事務機能を備えた組織)における競争的資金等の運営・管理について実質的な責任と権限を持つ者(以下、「部局責任者」という。)を定め、その職名を公開する。
- ④ 最高管理責任者は、統括管理責任者及び部局責任者が責任を持って競争的資金等の運営・管理が行えるよう、適切にリーダーシップを発揮しなければならない。

第2節 適正な運営・管理の基盤となる環境の整備

最高管理責任者は、研究費の不正な使用(以下、「不正」という。)が行われる可能性が常にあるという前提の下で、不正を誘発する要因を除去し、十分な抑止機能を備えた環境・体制の構築を図らなくてはならない。

(1) ルールの明確化・統一化

(全機関に実施を要請する事項) **④は必須事項**

競争的資金等に係る事務処理手続きに関するルールについて、以下の観点から見直しを行い、明確かつ統一的な運用を図る。

- ① すべての研究者及び事務職員にとって分かりやすいようにルールを明確に定め、ルールと運用の実態が乖離していないか、適切なチェック体制が保持できるか等の観点から常に見直しを行う。
- ② 機関としてルールの統一化を図る。ただし、研究分野の特性の違い等、合理的な理由がある場合には、機関全体として検討の上、複数の類型を設けることも可能とする。また、ルールの解釈についても部局間で統一的運用を図る。
- ③ ルールの全体像を体系化し、すべての研究者及び事務職員に分かりやすい形で周知する。
- ④ 事務処理手続きに関する機関内外からの相談を受け付ける窓口を設置し、効率的な研究遂行を適切に支援する仕組みを設ける。

(2) 職務権限の明確化

(全機関に実施を要請する事項)

- ① 競争的資金等の事務処理に関する研究者と事務職員の権限と責任について、機関内で合意を形成し、明確に定めて理解を共有する。
- ② 業務の分担の実態と職務分掌規程の間に乖離が生じないように適切な職務分掌を定める。
- ③ 各段階の関係者の職務権限を明確化する。
- ④ 職務権限に応じた明確な決裁手続きを定める。

(3) 関係者の意識向上

(全機関に実施を要請する事項)

- ① 研究者個人の発意で提案され採択された研究課題であっても、研究費は公的資金によるものであり、機関による管理が必要であるという原則とその精神を研究者に浸透させる。
- ② 事務職員は専門的能力をもって公的資金の適正な執行を確保しつつ、効率的な研究遂行を目指した事務を担う立場にあるとの認識を機関内に浸透させる。
- ③ 研究者及び事務職員の行動規範を策定する。

(4) 調査及び懲戒に関する規程の整備及び運用の透明化

(全機関に実施を要請する事項)

- ① 不正に係る調査の手続き等を明確に示した規程等を定める。
- ② 不正に係る調査に関する規程等の運用については、公正であり、かつ透明性の高い仕組みを構築する。
- ③ 懲戒の種類及びその適用に必要な手続き等を明確に示した規程等を定める。

第3節 不正を発生させる要因の把握と不正防止計画の策定・実施

不正を発生させる要因を把握し、具体的な不正防止計画を策定・実施することにより、関係者の自主的な取り組みを喚起し、不正の発生を防止することが必要である。

(1) 不正を発生させる要因の把握と不正防止計画の策定

(全機関に実施を要請する事項)

- ① 不正を発生させる要因がどのような形であるのか、機関全体の状況を体系的に整理し評価する。
- ② 不正を発生させる要因に対応する具体的な不正防止計画を策定する。

(2) 不正防止計画の実施

(全機関に実施を要請する事項) **①は必須事項**

- ① **研究機関全体の視点から不正防止計画の推進を担当する者又は部署(以下、「防止計画推進部署」という。)を置く。**
- ② 最高管理責任者が率先して対応することを機関内外に表明するとともに、自ら不正防止計画の進捗管理に努めるものとする。

第4節 研究費の適正な運営・管理活動

第3節で策定した不正防止計画を踏まえ、適正な予算執行を行う。業者との癒着の発生を防止するとともに、不正につながりうる問題が捉えられるよう、他者からの実効性のあるチェックが効くシステムを作って管理することが必要である。

(全機関に実施を要請する事項) **④・⑥は必須事項**

- ① 予算の執行状況を検証し、実態と合ったものになっているか確認する。予算執行が当初計画に比較して著しく遅れている場合は、研究計画の遂行に問題がないか確認し、問題があれば改善策を講じる。
- ② 発注段階で支出財源の特定を行い、予算執行の状況を遅滞なく把握できるようにする。
- ③ 不正な取引は研究者と業者の関係が緊密な状況で発生しがちであることにかんがみ、癒着を防止する対策を講じる。
- ④ **発注・検収業務について当事者以外によるチェックが有効に機能するシステムを構築・運営する。**
- ⑤ 納品検収及び非常勤雇用者の勤務状況確認等の研究費管理体制の整備について、機関の取り組み方針として明確に定める。
- ⑥ **不正な取引に関与した業者への取引停止等の処分方針を機関として定める。**
- ⑦ 研究者の出張計画の実行状況等を部局等の事務で把握できる体制とする。

第5節 情報の伝達を確保する体制の確立

ルールに関する理解を機関内の関係者に浸透させること、機関の内外からの情報が適切に伝達される体制を構築することが、競争的資金等の運営・管理を適切に行うための重要な前提条件となる。

(全機関に実施を要請する事項) **①～③は必須事項**

- ① 競争的資金等の使用に関するルール等について、機関内外からの相談を受け付ける窓口を設置する。
- ② 機関内外からの通報(告発)の窓口を設置する。
- ③ 不正に係る情報が、最高管理責任者に適切に伝わる体制を構築する。
- ④ 研究者及び事務職員が機関の定めている行動規範や競争的資金等のルールをどの程度理解しているか確認する。
- ⑤ 競争的資金等の不正への取り組みに関する機関の方針及び意思決定手続きを外部に公表する。

第6節 モニタリングの在り方

不正の発生の可能性を最小にすることを旨し、機関全体の視点から実効性のあるモニタリング体制を整備することが重要である。

(全機関に実施を要請する事項) ①は必須事項

- ① 競争的資金等の適正な管理のため、機関全体の視点からモニタリング及び監査制度を整備する。
- ② 内部監査部門は、会計書類の形式的要件等の財務情報に対するチェックのほか、体制の不備の検証も行う。
- ③ 内部監査部門は第3節(2)の防止計画推進部署との連携を強化し、不正発生要因に応じた内部監査を実施する。
- ④ 内部監査部門を最高管理責任者の直轄的な組織として位置付け、必要な権限を付与する。
- ⑤ 内部監査部門と監事及び会計監査人との連携を強化する。

競争的資金の拡充等による研究開発の推進

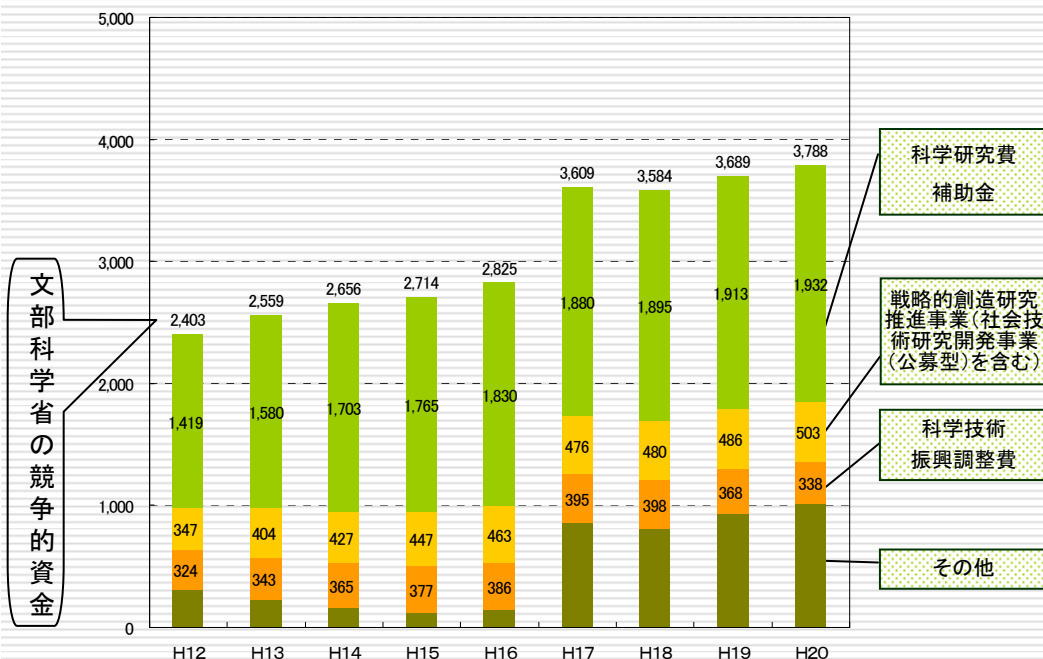
平成20年度予算額
(平成19年度予算額)

379,249百万円
369,040百万円

研究者の研究費の選択の幅と自由度を拡大し、競争的な研究開発環境の形成に貢献するとともに、イノベーションの種となる多様な基礎研究を推進する科学研究費補助金等の**競争的資金の拡充**を図り、**研究開発の推進とイノベーションの創出**を図る。

文部科学省の競争的資金の推移

(億円)



※運営費交付金中の推計額を含む

文部科学省の競争的資金の一覧

	平成20年度 予算額	平成19年度 予算額
○は文部科学省、◆はJSTの運営費交付金		
○科学研究費補助金	1,932	(1,913)
◆戦略的創造研究推進事業	503	(486)
○社会技術研究開発事業(公募型)を含む	15(内)	(12)
○科学技術振興調整費	338	(368)
○グローバルCOEプログラム	340	(158)
○21世紀COEプログラム	39	(220)
○世界トップレベル研究拠点プログラム	71	(35)
○キーテクノロジー研究開発の推進	193	(160)
○地球観測システム構築推進プラン	4	(6)
○原子カシステム研究開発事業	59	(52)
◆先端計測分析技術・機器開発事業	55	(48)
◆革新技術開発研究事業	8	(17)
◆独創的シーズ展開事業	81	(90)
◆産学共同シーズイノベーション化事業	22	(18)
◆重点地域研究開発推進プログラム	94	(83)
◆地域結集型研究開発プログラム等	29	(35)
【新規】		
◆科学技術発展基盤整備事業		
○政策や社会の要請に対応した人文・社会科学研究推進事業	5	(-)
○人文学及び社会科学における共同研究拠点の整備の推進事業	1	(-)
○人文学及び社会科学における共同研究拠点の整備の推進事業	4	(-)
○海洋資源の利用促進に向けた基盤ツール開発プログラム	4	(-)
○原子力基礎基盤戦略研究イニシアティブ	5	(-)

- ◆「研究機関における公的研究費の管理・監査のガイドライン」(平成19年2月15日大臣決定)などを踏まえて、研究費の管理・監査体制の整備を進める。
- ◆ 研究費の効果的・効率的配分に向けて、「府省共通研究開発管理システム」を運用。

研究費の不正使用等の防止に関する取組

不正発生の構造

研究者の
モラルの問題

研究機関における
研究費の管理システム
と組織体制の問題

競争的資金等の制度・
運用に関する問題

研究費不正の発生

(例)・架空の物品購入による研究費のプール
・取引業者と結託した預け金
・実態と乖離した出張
・謝金の水増請求

これまでも、不正な使用を行った研究者への罰則強化
・機関管理の推進 等 を実施

不正発生防止に向けた取組

○不正者の競争的資金に係る申請資格
の取扱い

○研究機関の管理・監査体制

- ・使用ルール等の理解不足の問題
- ・発注・検収業務における牽制体制の問題

○研究費の使いやすさ

- ・繰越明許費制度の活用
- ・研究期間の弾力化
- ・資金制度運用の弾力化
- ・ルールの統一化・共通化 等

不正者の申請資格等制限の強化

- ・ペナルティを受けた者について、全文部科学省関係競争的資金について、同期間の申請資格等の停止。
18年度事業分からは、全府省の競争的資金で一斉制限。

研究機関における公的研究費の管理・監査の ガイドライン(実施基準)の策定(H19.2)

- ・ガイドラインに基づく研究機関の体制整備状況の確認
(報告書の分析及び現地調査)(H19.10~)
- ・必要に応じた改善指導等の実施(H20.5~)

e-Radの運用による不合理な重複・過度の集中の防止

競争的資金制度の制度改善に向けた取組

- ・年度間繰越の増加(科研費:55件→641件(H18))
- ・人件費に委託費を充当できる業務の拡大等の運用改善(調整費)
- ・間接経費の拡充-30%措置を促進
- ・ルールや手続の統一化・共通化
- ・内閣府に、配分機関・大学等の意見交換を行う場を設置。問題の整理、情報の共有を推進。