

第1回新たな研究開発法人制度創設に関する有識者懇談会
議事録

日時：平成25年9月24日（火）16：45～17：45

場所：東海大学校友会館 望星の間

出席者：山本内閣府特命担当大臣（科学技術政策）、下村文部科学大臣、大垣委員、
門永委員、久間委員、角南委員、野間口委員、橋本委員、原山委員、森田委員
内閣府 倉持政策統括官、森本審議官、他
文部科学省 山中事務次官、戸谷官房長、土屋科学技術・学術政策局長、
吉田研究振興局長、他

オブザーバー：

内閣官房 北川行政改革推進本部事務局参事官
総務省 田原情報通信国際戦略局技術政策課長
厚生労働省 宮寄大臣官房厚生科学課長
農林水産省 松尾農林水産技術会議事務局技術政策課長
経済産業省 吉野産業技術環境局産業技術政策課長
国土交通省 野口大臣官房技術調査課建設技術政策分析官
国土交通省 吉田総合政策局技術政策課長
環境省 吉川総合環境政策局総務課環境研究技術室長

1. 開会
2. 座長の選任について
3. 下村文部科学大臣挨拶
4. 山本内閣府特命担当大臣（科学技術政策）挨拶
5. 研究開発法人制度について（事務局説明）
6. 森田 朗 学習院大学教授からのプレゼン
「独立行政法人制度と研究組織」
7. 角南 篤 政策研究大学院大学准教授からのプレゼン
「研究開発法人とイノベーションシステム」
8. 有識者懇談会の今後の進め方について

9. 閉会

【配布資料一覧】

資料1 新たな研究開発法人制度創設に関する有識者懇談会の開催について

資料2-1 科学技術イノベーション総合戦略（研究開発法人関係）等

資料2-2 わが国の研究開発力強化に関する提言（中間報告）（平成25年5月14日自由民主党政務調査会科学技術・イノベーション戦略調査会）

資料3 「独立行政法人制度と研究組織」（森田朗 学習院大学教授提出資料）

資料4 「研究開発法人とイノベーションシステム」（角南篤 政策研究大学院大学准教授提出資料）

資料5 有識者懇談会の今後の進め方について

参考資料 研究開発法人の概要

【事務局】 それでは、会議開催前に事務局からお知らせ申し上げます。

本日の議題におきましては、座長の選任、その他人事に係る案件等がございます。開会から議題2の座長の選任については会議を非公開とさせていただきますので、御了解いただければと思います。

【倉持政策統括官】 本日はお忙しいところ御出席いただきまして誠にありがとうございます。ただいまより新たな研究開発法人制度創設に関する有識者懇談会を始めさせていただきます。私は内閣府政策統括官の倉持と申します。どうぞよろしくお願い申し上げます。本日は新たな研究開発法人制度創設に関する有識者懇談会の最初の会合となりますので、座長をお選びいただくまでの間、進行役を務めさせていただきますので、よろしくお願い申し上げます。

それでは、本懇談会の委員に御就任いただきました方々を事務局から御紹介させていただきます。お配りしております資料1の別紙がございます。これが本懇談会の委員名簿となります。名簿記載の順に本日御出席いただいている委員の方々を御紹介させていただきます。

大垣眞一郎委員でいらっしゃいます。

【大垣委員】 どうぞよろしくお願いいたします。

【倉持政策統括官】 門永宗之助委員でいらっしゃいます。

【門永委員】 門永です。よろしくお願いいたします。

【倉持政策統括官】 久間和生委員でいらっしゃいます。

【久間委員】 久間です。よろしくお願いいたします。

【倉持政策統括官】 そして、角南篤委員でいらっしゃいます。

【角南委員】 角南でございます。よろしくお願いいたします。

【倉持政策統括官】 野間口有委員でいらっしゃいます。

【野間口委員】 野間口でございます。

【倉持政策統括官】 橋本和仁委員でいらっしゃいます。

【橋本委員】 橋本です。どうぞよろしくお願いいたします。

【倉持政策統括官】 原山優子委員でいらっしゃいます。

【原山委員】 原山でございます。よろしくお願いいたします。

【倉持政策統括官】 そして、森田朗委員でいらっしゃいます。

【森田委員】 森田でございます。よろしくお願いいたします。

【倉持政策統括官】 本日は御欠席でいらっしゃいますけれども、岡本義朗委員が本懇談会の委員に就任されております。

続きまして、役所側の出席者でございますけれども、下村文部科学大臣でございます。

【下村文部科学大臣】 どうぞよろしくお願いいたします。

【倉持政策統括官】 そして、山本内閣府特命担当大臣でございます。

【山本特命担当大臣】 よろしく申し上げます。

【倉持政策統括官】 また、内閣府、文部科学省のほか関係省からも多数御出席をいただいております。

それでは、議題2の座長の選任についてでございます。

事務局といたしましては、門永委員に座長をお願いしたいと考えておりますが、いかがでございでしょうか。

(「異議なし」の声あり)

【倉持政策統括官】 よろしゅうございましょうか。ありがとうございます。それでは、門永委員が座長として選任されましたので、以降の議事に関しましては門永座長をお願いしたいと存じます。どうぞ席をお移りいただきしたいと思います。

【門永座長】 選任いただきましてありがとうございます。私は元々経営コンサルタントで、軸足は民間企業経営ですが、文部科学省の独立行政法人の発足時から評価に関

わっておりまして、ここ数年は文部科学省が所管する研究開発関係の独立行政法人9法人の評価を行う独立行政法人評価委員会科学技術・学術分科会長、それから文部科学省の所管する独立行政法人全体の独立行政法人評価を行う文部科学省独立行政法人評価委員会の委員長も務めております。どうぞよろしくお願ひいたします。

それでは、本懇談会の会議をこれより公開といたします。傍聴者の方がいらっしゃいましたら、入室を許可します。

(傍聴者入室)

【門永座長】 懇談会を始めるにあたりまして、下村文部科学大臣、山本内閣府特命担当大臣から御挨拶をいただきたいと思ひます。それでは、下村文部科学大臣、お願ひいたします。

【下村文部科学大臣】 文部科学大臣の下村博文でございます。新たな研究開発法人制度創設に関する有識者懇談会の開催にあたりまして、一言挨拶を申し上げさせていただきますと思ひます。

委員の皆様方におかれましては、大変御多忙のところ本懇談会の委員に御就任いただき、誠にありがとうございます。

研究開発法人は、民間や大学では取り組みがたい課題について研究開発を実施する機関であり、我が国の成長戦略上、イノベーション創出を担う機関として極めて重要であると考へます。

また、御存じのように、研究開発は厳しい国際競争の中で世界的な成果が求められる創造的業務であり、長期的、不確実性、予見不可能性、専門性といったほかの業務にはない特性を有するものであります。

こうした研究開発の特性に関わらず、研究開発法人はほかの法人と同様、業務の効率化を目的とする独立行政法人制度の適用受けており、イノベーションの創出が阻害されている面があるものと考えます。

自由民主党科学技術イノベーション戦略調査会からは、研究開発の特性を十分に踏まえ、世界最高水準の制度を創設することが必要であり、法形式としては独立行政法人通則法とは全く別の法律とすることが望ましい旨の御提言をいただいているところでもございます。

また、政府においても、科学技術イノベーション総合戦略や日本再興戦略等におきまして、独立行政法人全体の制度、組織の見直しを踏まえつつ、世界最高水準の新たな研究開

発法人制度を創設することが閣議決定されているところでもございます。私としては、この基本方針に沿って山本大臣と緊密に連携を図りつつ、新たな研究開発法人制度の創設に全力を挙げて取り組んでまいりたいと考えております。

つきましては、各界を代表する皆様方により、新たな研究開発法人制度の在り方について大所高所からの御意見、御提言を賜りますようお願いを申し上げます。私の挨拶とさせていただきます。どうぞよろしく願いいたします。

【門永座長】 下村大臣、ありがとうございました。

山本内閣府特命担当大臣、お願いいたします。

【山本特命担当大臣】 新たな研究開発法人制度の創設に関する有識者懇談会の開催に際しまして、私からも一言御挨拶を申し上げたいと思います。

この問題を議論するに相応しい各界のすばらしい方々に委員として御参加をいただいたことにつきまして、まず私からもお礼を申し上げます。

いわゆる研究開発法人ですが、これは今、国際イノベーションハブとしての重要性がますます高まっている、これは皆さん御存じのとおりだと思います。これに対して我が国の制度は、今、下村大臣からもお話がありましたが、効率性を重視した独立行政法人制度のもとで一律に規律をされています。これは、科学技術の水準の向上とかイノベーションを引き起こすことによる我が国の国際競争力の向上には貢献できていないと下村大臣も私もそう考えております。

本懇談会ですが、先日の総合科学技術会議における議論を踏まえて、こういう現状を打開して科学技術イノベーション総合戦略にある世界最高水準の新たな制度の創設を実現する、このために下村文部科学大臣と科学技術担当大臣の私がタッグを組んで開催をさせていただきました。皆さん御存じかと思いますが、2人の大臣のもとに懇談会を置くということは、これはほとんど過去に例がないと思います。それは、下村大臣と私の強い決意の表れだと取っていただければと思います。並々ならぬ決意でこの懇談会の結論をしっかりと実現させていきたいと下村大臣と私は考えております。

具体的に経緯だけ説明させていただきたいと思いますが、今年13日の総合科学技術会議の本会議で、まず有識者議員の方から、持続的発展を可能とするイノベーション創出環境を整備していくために、研究開発法人について世界最高水準の制度を創設すべきという提案がありました。正確に申し上げますが、その後の議論の中で下村大臣から、山本大臣と協力して研究開発の特性を踏まえた世界最高水準の法人運営を可能とする新たな研究開発

法人の在り方についての検討を早急に行いたい、こういう発言がありました。

さらにこの会議で、稲田規制改革担当大臣からは、行革推進会議の検討、取りまとめに間に合うよう、十分な連携をお願いしたいという御発言もありまして、さらには出席をしていた佐藤経産大臣政務官から、ぜひ横串で横断的に研究開発法人に関する議論を進めていただきたい、こういう旨の発言がありました。

こうした議論を踏まえて、本日御出席をいただいておりますが、橋本議員から、これも正確に申し上げますが、山本大臣には、イノベーションを創出する上で最も理想的な制度設計の在り方、論点を集中的に詰めていただきたい、それをもって総合科学技術会議に報告していただいた上で、そのことを議論のたたき台にしてはどうかという提案がありました。それを踏まえて、私が、それらをきちんと整理して総合科学技術会議に付議すると安倍総理の前でお約束をしたという経緯でございます。

研究開発法人については、政府・与党内でも様々に議論されていますけれども、皆様には短期間で大変恐縮ではありますが、安倍総理が明言をされている世界で最もイノベーションに適した国の実現という観点で、研究開発法人の特性に配慮した最も理想的な世界最高水準のスキームを描き上げていただきたいと考えております。

もう一度申し上げますが、政府内にいろいろな議論がありますけれども、これも徹底的に議論をします。下村文部科学大臣と私、科学技術政策担当大臣が、もう一度言いますが、がっちりスクラムを組んでやらせていただこうと思っておりますので、2人のもとに懇談会を設けたということですから、これは何としても何らかのブレークスルーを作りたい、下村大臣と私は元祖安倍応援団でございますので、総理が科学技術イノベーションを成長戦略の大きな柱として位置づけるとおっしゃっているわけですが、もう一回言いますが、下村大臣としっかりスクラムを組んでブレークスルーを作りたいと思っておりますので、ぜひ皆様の御協力をお願いしたいと思います。

【門永座長】 山本大臣、ありがとうございました。

冒頭のカメラ撮りはここまでとさせていただきますので、カメラ撮影関係者の方は御退出をお願いします。

最初に、資料1及び資料2-1、2-2について、事務局から説明をお願いします。

【土屋科学技術・学術政策局長】 それでは、資料1を説明させていただきます。本懇談会は両大臣の決定により開催されております。趣旨に書いてございますように、本年の6月7日に閣議決定された科学技術イノベーション総合戦略に規定されました新たな研究

開発法人制度の創設について検討を行うための懇談会でございます。

構成員は、先ほど御紹介があったとおりでございます。

検討事項は、世界最高水準の新たな研究開発法人制度の具体的制度設計についてでございます。

この懇談会は原則として公開とさせていただきます。

次に、資料2-1でございます。科学技術イノベーション総合戦略において、研究開発法人については、独立行政法人全体の制度・組織の見直しを踏まえつつとした上で、1、研究開発成果の最大化を第一目的とすること。2、研究開発法人を国家戦略に基づき、大学や企業では取り組みにくい課題に取り組む研究開発機関であることを制度的に明確に位置づけること。3、国際競争力の高い人材の確保の必要性、国際水準を踏まえた評価、また外国人任命も可能とする研究開発に関する審議会の設置、中期目標期間の長期化、研究開発の特性を踏まえた制度の運用の在り方を法的に担保することなどが本年6月7日に閣議決定されてございます。

日本再興戦略においては、世界最高水準の新たな研究開発法人制度の創設という同趣旨のことに加え、最後にありますように、次期通常国会に法案提出を目指すということが、6月14日に閣議決定されてございます。

経済財政運営と改革の基本方針、いわゆる骨太方針においても、新しい制度を創設することが日本再興戦略と同じく6月14日に閣議決定されてございます。

資料2-2は、自由民主党政務調査会科学技術・イノベーション戦略調査会において、5月14日に中間報告として取りまとめられたものでございます。平成20年に研究開発力強化法が制定されたが、法施行から5年が経過しようとしている今なお、研究開発投資やシステム整備が十分になされているとは言いがたい状況にあるという問題意識が呈されております。

また、「国内外の優秀な頭脳や活力をわが国に取り込み、イノベーション創出能力を強化するための、研究開発システムの戦略的改革を断行すべきである」という問題意識の中で、五つの提言がまとめられてございます。優秀な研究者の育成、世界から優れた研究者を集めること、世界最高水準の研究環境を整備すること、革新的成果を生む研究活動を促進すること、これらに加えて、研究開発法人制度の創設についての御提言がありました。

両大臣からの御説明と等しい問題意識を踏まえ、国家戦略としてイノベーション創出に取り組むための研究開発法人は、とりわけ、その機能強化が必要であるとされております。

一方で、研究開発法人は、独立行政法人制度の適用を受けており、同制度は効率的運用の達成を主眼とし、制度運営においても国家公務員と同等の給与水準など、多くの点で国並びを求めため、研究開発のような制度の最大化が必要とされる業務にはなじまないということが問題意識として示された上で、一番下の1から始まりますが、これらの点の法的措置が必要であるとされております。

具体的には、1として、研究開発成果の最大化を第一目的とする。2として、「研究開発の特性」へ配慮する旨を規定すること。3として、主務大臣要求を可能とする規定を設けることが必要。4として、給与水準を定める際は、「国際競争力の高い人材の確保」を可能とする旨を規定する。5として、研究開発に関する審議会の設置、また審議会委員への外国人任命を可能とすること。6として、国際水準を踏まえた評価。また、専門的評価の実施。7として、中期目標期間の上限を7年とするとした上で、法形式としてABC案が書かれましたが、その下の最後のパラグラフの上から3行目からでございますが、独立行政法人通則法の横串的規律を一部適用するA案が望ましいという御提言をいただいたものでございます。以上でございます。

【門永座長】 ありがとうございます。ヒアリングに入りたいと思います。本日は森田委員、それから角南委員から続けてプレゼンテーションをしていただきます。

森田委員は学習院大学の教授、東京大学の名誉教授でいらっしゃいますが、独立行政法人制度の創設に携わられたほかに、我が国の行政改革の枢要な役割を担っておられます。本日は、我が国の行政改革の第一人者として御意見を伺いたいと思います。

森田委員、よろしく申し上げます。

【森田委員】 ありがとうございます。学習院大学の森田でございます。本日は独立行政法人制度の創設にも多少お手伝いさせていただいたということで、この制度の在り方と現在の問題点について私が考えていることをお話しさせていただきたいと思います。

私は、橋本行革のときに行革会議、さらにその後、国立大学法人制度の創設にも関与したことを踏まえてお話をさせていただきたいと思います。

独立行政法人制度のもとになりましたモデルは、イギリスのサッチャー改革におけるエグゼクティブ・エージェンシーという制度でございます。この制度は、民間企業と違って、行政部門に収益の最大化という業績評価の評価指標がなく、行政組織の場合には評価が非常に難しいために、インプットとプロセスをコントロールすることによってパフォーマンスを維持する、クオリティーを維持するという仕組みになっていたわけですが、そ

れではどうしても効率が上がらないので、民間企業の効率化の原理を行政組織に適用できないのか、という問題関心から作られたものといえます。どのようにして適用するのかというと、一つは、達成すべき目標というものを明確に設定し、その目標をどの程度達成したかをきちんと評価するという方法です。そのために目標を設定するわけですが、行政組織の場合には、何か新しい政策を打ち立てるようないわゆる企画する部門と、定められた企画を実施する部門があり、それらを明確に区分し、実施部門においていかに効率化を図るのが重要です。その効率化には様々な政治的な配慮ではなく、専ら効率性の原理だけで目標を達成する、そうした仕組みにすべきだということです。

そのためには、組織の中で実施部門を切り離し、いわば政治とは別の効率化の原理を適用する。そして、目標を明確にし、その目標の達成を目指す。これにより、効率化というのが数値目標になるわけですし、例えば許認可行政で言いますと、1件当たりのコストを何%削減するかといった非常に客観的で分かりやすい目標を設定し、それがどの程度達成できたかということを一定期間ごとに測定し、評価する。この際に、どのような形で目標を達成するかという実際の実施過程については、組織の長の裁量に委ね、責任を負わせるということになります。そのため、組織の長に対しては、効率化を生み出すためのインセンティブメカニズムというものを組み込む必要があるでしょう。そこで最終的には、法人といいたまうか、この組織の長、理事、幹部の成功報酬という仕組みも取り入れられることとなります。

こうした仕組みに一番適しておりますのは、あくまでも定型的な業務であって、そこで効率化を図ることが目標です。先ほど申し上げましたように、許認可や補助金交付といったルーティン化され得るような行政の業務について効率化するというのがエージェンシー制度の最初の狙いであったと思います。

我が国の橋本総理の下での行政改革では、報告書の中に「実施庁」という組織の仕組みがあります。現実には作られなかったのではないかと思いますけれども、それが一番このエージェンシー制度のモデルとして近いと思います。

それに対しまして、このエージェンシー制度をモデルにして作られたはずの我が国の独立行政法人制度は、今申し上げた考え方とはかなり違う原理が適用されていると思います。

一つは、エージェンシー制度には、組織全体ではなく、組織の実施部門について、こうした効率化のメカニズムを組み込むということでしたけれども、我が国の場合には、国の行政組織本体の原理というものがそう簡単に変えられないために、国とは違う原理を適用

する以上、組織を独立させ、法人格を別にすべきだということが強調され、独立行政法人制度となりました。ただ、これは行政改革の別の観点からすると、組織を独立させることによって、本来の国家公務員の定員が相当削減されるという効果を生んだので、それが狙いだったのかもしれませんが。

二つ目は、我が国の場合、エージェンシー制度の非常に重要な要素である企画と実施の分離が必ずしも明確になされたとは言えないと思います。そのために、いわば実施部門については組織の裁量に大きく委ねるとというのがエージェンシー制度の考え方ですけれども、独立行政法人制度では、実施の部分についても監督官庁による介入、統制というものがかなり入ってきています。逆に、独立行政法人の中には企画に関するような業務も行われていると思います。したがって、具体性を欠いている目標しか設定できないわけでした、その結果、客観的な評価も困難になっているのではないかと思います。

さらに申し上げますと、独立行政法人制度では、どうやって効率化を目指すかというインセンティブメカニズムが必ずしも明確ではありません。役員報酬については、独立行政法人評価で差をつけるという形で評価が行われますけれども、昨今のメディアの報道等では、差をつけた役員報酬をつけると、たくさんもらっているところは問題だという論調の記事も見られますが、そもそもそういった意見は、独立行政法人制度やその原型となったエージェンシー制度についての理解が不十分だからではないかと思います。

その意味で言いますと、独立行政法人制度自体が特殊法人の影響を強く受けた制度であったということもありますけれども、さらに問題として指摘させていただきたいのは、先ほど申し上げましたような数量的な目標設定が可能な行政部門ではなくて、我が国の場合には、法人として別の組織にするということがしやすかったという理由だと思いますけれども、むしろ数量的な目標設定が困難な部門が独立行政法人の対象にされ、研究開発法人や国立の施設もそこに含まれたと言う点です。こうしたところでは、目標の設定、数値目標の設定が非常に困難であるし、当然、達成度についての評価というものも困難ということになってまいります。

組織の特性を無視した適用というのは言い過ぎかもしれませんが、いずれにしても、独立行政法人制度が、そもそものモデルとしたエグゼクティブ・エージェンシーの制度原理を当てはめてパフォーマンスを上げるとか、あるいは効率化を進めるには非常にやりにくい制度・組織であったのではないかという気がいたします。

さらに、それをモデルにしまして、国立大学法人制度というものも作られました。これ

は、大学の自治ということが前提になっているわけでございますけれども、あえて申し上げますと、より目標設定が困難で、評価が困難な組織というものを法人の対象にしたというところでございます。これは、もちろん、それなりに自立性を持った形でのガバナンスをきかせる仕組みというのがあると思いますけれども、現在の制度の中にはそれは必ずしもきちんと組み込まれていないのではないかと思います。

最後になりますけれども、研究組織の在り方はどうあるべきなのか。これは私自身の全くの個人的な見解ですが、簡単に言いますと、効率化のメカニズムを中心とした組織に当てはめるということは必ずしも適していないと思います。研究組織の目標というのは、先ほどの幾つかの文章にもございましたけれども、要するに、研究のアウトプットというものを最大化するためにはどういう仕組みがいいのかという発想で考えるべきであって、既存の行政組織のフレームの中でどれが適したかという選択、発想というのは、資料 2-1 にある閣議決定文章はかなりそういうトーンが強かったと思いますけれども、必ずしも適したものであるのではないのではないかと思います。

さらに申し上げますと、それでは我が国の研究組織でアウトプットを最大化するために何が必要であるのか。これは海外の事情を含めて、後ほど角南先生から報告があると思いますけれども、私自身が思いますには、研究者が、ほかの人にはないような非常にすぐれた能力を持っている人だとしますと、その人が最大限能力が発揮できる環境を組織としてどう用意するかということにかかってくると思います。そのためには、もちろん十分な研究資金であるとか、研究を支えるサポートする仕組みも必要ですけれども、むしろ重要なのは、そうした環境をある意味で提供し得るような研究組織としてのマネジメントの形態というものをどうやって作っていくのか、そこが重要ではないかと思っております。

そのためには、そのマネジメントをやるために何が必要であり、どういう人にどういう環境を与えることが最大のアウトプットを生み出すのか、そうしたことについての目利きというのが非常に重要になるわけですし、そうした人材の育成というものがこれからの急務であるとともに、我が国の場合には、これまでそうした点について着目し、強化するという部分が非常に弱かったのではないかなと思っております。

これは、国際的な競争力を強化するために、特に海外から研究者を呼んでくる場合には、その人の待遇もそうですけれども、できるだけその人をいい研究環境に置いて、その人の持っている能力を最大限に引き出すという環境を作ることが必要ですし、他方においては、一定期間を置いた後、その人がどういう成果を上げたかということをかなり厳しく評価す

るという仕組みも必要だと思います。

そうした全体の研究の政策、そしてその中における、特に研究のマネジメント、組織のマネジメント、そうした形をきちんと組み上げていくことが、世界でトップになるような研究組織を生み出すためには必要ではないかと思っております。

私のプレゼンテーションはこれで終わらせていただきます。御静聴、どうもありがとうございました。

【門永座長】 森田委員、ありがとうございました。

続きまして、角南委員をお願いします。角南委員のプレゼンテーションを終えてから自由討議をしたいと思っております。

角南委員は、政策研究大学院大学の准教授でいらっしゃいまして、我が国を代表する科学技術政策の研究者で、我が国の科学技術イノベーション政策等に携わってこられました。本日は、国際的な観点から、我が国の研究開発法人制度の在り方について御意見を伺いたいと思っております。

【角南委員】 ありがとうございます。政策研究大学院大学の角南でございます。本日、ここにいらしている橋本委員のお手伝いをする形で、産業競争力会議において日本再興戦略の作成に関わらせていただきましたので、そこからまずはお話しさせていただきます。

我が国は御承知のとおり、キャッチアップは非常にうまくやってきたということですが、そこからフロンティアへ移行するときのシステム改革に非常に時間がかかっている。これは産業革命後のイギリス、そしてそれに追いついたドイツ、それからその後のアメリカ、そして80年代の日本という形で、世界的に見れば、ある国がフロンティアを走っている国に技術的に追いついていくということです。山本大臣もよく御存じだと思いますが、我々が80年代にアメリカのジョージタウン大学で勉強していた頃は、まさに日本が脅威と言われていた時代です。

80年代のアメリカは、日本に追いつかれたという日本脅威論のもとにいろいろな制度改革をやりました。産学連携であったり、研究開発法人のようなアメリカの国立研究所の改革であったり、大学の改革であったり、いろいろなシステム改革をやった。

国家が他国に追いつきそしてリードするには、二つの大きな要素があるだろうと考えております。一つは、大量生産システムを確立しているということが大きなポイントになります。これは、我が国もキャッチアップするとき、世界の中で非常に競争力の高い大量

生産システムを確立しており、この点については今も競争力を持っております。

もう一つのポイントはサイエンスの導入によるノウハウの獲得ですが、こちらはどうもキャッチアップの時代からフロンティアへのシステム改革が遅れている、ここが一番の問題です。そこで、この研究開発法人の役割に非常に期待が寄せられているということでもあります。

研究開発法人の議論では、イノベーションと政府の役割について考えなければいけないと思います。政府の役割というのは、イノベーションにおいては非常に重要で、例えば pre-competitive という言葉、これはアメリカがまさに 80 年代に日本から追いつかれてきたときに、アメリカ政府は何をすべきか考え、民間企業が競争する competitive のエリアの一つ手前、pre-competitive なエリアに政府が積極的に関わっていくということが非常に重要だという政策論が生まれたわけです。

pre-competitive ですから、その後の競争環境へいろいろな影響を与えるわけで、例えばハイリスクの研究であったり、非連続型のイノベーション、ゲームチェンジャーへのサポートが政策のポイントになります。たとえば、ゲームチェンジャーの場合では、既存の企業の競争を変えていくような技術革新が現れたときに、その国の競争力はどういうふうになるのか。今まさに我が国でやろうとしているハイリスク研究を支える仕組みは、まさにゲームチェンジャーへ備えるということで非常に重要な役割になると思います。そして、技術のポートフォリオを我が国において多様に確保していく必要があります、研究開発法人はそういう役割も持っております。

それから、いま市場に存在しない次世代のニーズの提供ということで、例えば次世代のロボット技術であったり、航空宇宙、深海という極限状態で技術を試す、そして技術を磨くという場を提供する。これも国が担っている重要な役割であります。

ミッション型研究というのが研究開発法人のまた一つの重要なポイントでございますが、特に今我が国が求められているミッションというのは、例えば新しいエネルギーであったり、新しい次世代の産業技術であったりということで、これは結局、ある意味で経済的なフィージビリティというものが非常に重要になってくる分野でございます。新しいエネルギーや次世代の産業技術をミッションとして抱える研究開発法人に求められる柔軟性というもの、経済的なフィージビリティを視野に入れて、ただ技術だけじゃなく、こういったことも考えていく能力が求められるということです。

これまでキャッチアップをしていた時代というのは、我が国においては、特に民間企業

の中央研究所というのがこうした境界組織的な役割を果たしてきたと思います。ところが、昨今のグローバル化、また経済状況の厳しい中で期待されているのが、研究開発法人です。

先ほど森田先生がおっしゃったように、独立行政法人というのは効率性を重視する制度として設計されています。研究開発法人は、基本的には成果を最大限出すということで、もともと性質が違うものが一つの同じルールの下で管理されているというのがそもそも問題です。どの研究開発法人に行っても、やはり運営費交付金あるいは人件費を一律削減されるという雰囲気の中で、みんな一生懸命これを打破できる仕組みを考えていますが、なかなか柔軟な研究開発の環境を作ることはできないだろうと思います。

それから、契約、調達の在り方。特に一般競争入札の問題は、例えば JAXA のように、JAXA の仕事ができる企業は日本に何社もいるわけではありません。そうすると、一般競争入札にはなじみません。それから、少額随意契約基準ということもああいう大きなところではあまり意味がありません。

それから、プロトタイプ共同開発までやるためには、その会社と一緒に作り込まなきゃいけないので、そういった意味では戦略的随意契約を導入していくことが必要になってきます。

アメリカ、イギリス、フランス、ドイツで、こうした問題を各国はいろいろなやり方で解決している。例えば、アメリカの場合ですと、国が持っている研究所は、例えば企業や大学に運営そのものを委託してしまっている。そうすると、給料も企業レベルで柔軟的にセットできますし、柔軟な運営を一つ一つの研究機関によって考え、実行することができます。

それから、研究開発法人の中にファンディング・エージェンシーも入っているので、ファンディング・エージェンシーの在り方も同時に考えていくということも必要になってきます。また、これだけではなくて、産業競争力会議で議論されているような、年俸制の導入等、国立大学法人の改革と一体化してやっていくことが必要であると思っております。

以上で私の話を終わらせていただきます。ありがとうございました。

【門永座長】 ありがとうございました。今のプレゼンテーションをもとに意見交換をいたします。盛り沢山の内容でしたので、私なりに整理しますと、一つは、お二人とも共通しておっしゃっていた一律であることの問題点です。それは、効率の概念の適用の仕方から契約の話も出ましたし、民間との協業の仕方まで、いろいろな切り口で一律というこ

との問題点というのが指摘されたと思います。

それから、森田委員からは、最適な研究環境を提供して、それをきちんと管理していく場合、理事長のマネジメント力の評価が現在の独立行政法人ではあまりいい仕組みになってないのではないかと、こういう御指摘がございました。これは、私も長いこと独立行政法人評価に関わっていてそういうふうに感じております。その切り口が2番目。

それから、魅力ある研究領域があれば、優秀な人材というのは世界から集まってくるとは思います。果たしてそういう領域の設定になっているか。数、幅、深さ、資金の量、いろいろあると思いますが、角南委員がおっしゃったように、これからの研究をやっていくときには大事になるのではないかと、という切り口のお話だったかと思います。

委員の先生から活発な御意見をいただきたいと思いますが、いかがでしょうか。

【橋本委員】 やはり私たちは、そもそもなぜこういうことを言っているのかということに戻る必要があると思います。独立行政法人通則法の中で、研究開発法人を他の法人と同じように適用するのは適当でないということは、もうコンセンサスとして得られていると思います。あとは具体的に研究開発法人をどのようにするかということですが、自民党の案でABC案がありますように、別法に完全にしてしまうか、あるいはC案ですと、その中でカテゴリー別にしてやるかということが議論されているわけです。そもそもなぜこれが必要かということに戻りますと、結局、今の安倍政権においては、科学技術イノベーションが極めて重要な政策であり、そのために最高のものを作るのだと言っているわけです。そうすると、余りテクニカルに独立行政法人制度の枠組みから外れるということではなくて、本来どうあるべきかということに戻って検討すべきだと思うのです。そうすると、私としては、当然、科学技術イノベーションが非常に重要だということであれば、もうこれはやはり別法でいくべきだと思います。行政改革のサイドからそれが問題になるのは、多分、一つ何かを認めるとどんどんほかにも穴が開いてしまうのではないかと心配があるのだと思います。しかしながら、そもそもなぜこれが必要か、すなわち、国の政策において今科学技術イノベーションが極めて高いところにあるわけですから、いろいろなものが全部それと同じように穴が開いてしまう、そういう心配をすること自身が問題なのではないかなと思います。本当に重要なものはやはり穴を開ければいいのだと思います。

後ろに回っているものについては、やはり独立行政法人制度通則法の中でやるということですが、本来、何度も言いますが、そもそもなぜ必要かという観点に立ち返り、それで最適にするための制度設計をするべきと考えます。もちろんそれが効率化を無視し

てよいというものではなくて、別の観点からの効率化というのが必要なので、最適なものを作る。これが安倍政権の日本再興戦略の中に書かれていることに対して進める方法だと思しますので、そういう観点で議論すればよろしいのではないのでしょうか。

【門永座長】 野間口委員。

【野間口委員】 私はもっと根本的に変えたいと思っています。そして、今回の趣旨のお話を両大臣から伺いまして、大変心強く思いました。実は、前回の見直しのときにも、私は橋本先生と一緒に参加しましたが、独立行政法人の研究開発機関も金食い虫だと、厳しく監視しなければいけないという発想で、独立行政法人制度の見直し原案ができたのではないかと考えています。私は、研究開発法人の理事長をしておりまして、国を代表して研究している、先ほど角南先生もおっしゃいましたが、pre-competitive な領域でやっておかなければならないことをあえて行う、研究開発法人にいる研究者たちが頑張るためにも、これから日本が生きていくために君らはオリンピックの選手みたいな形で頑張っているのだという思いが伝わるような法制度にしていく必要があると思います。私は、両大臣が、そういう思いでお話ししていただいたと思いますので、それに沿った制度になるように、まとめてほしいと思います。前回も私とか橋本先生が、相当頑張ったつもりですけども、出来上がってみると何か残念という思いがしたので、そうならないようにしていただきたいと思います。

例えばラスパイレス指数といった議論が出たときに、研究開発法人の現場にいまして、我々はあえてラスパイレス指数をオーバーするような人材を雇っているのだという思いでいい成果を期待するという形にマネジメントしているつもりですけども、政治家の皆さんも含めて応援は少ないですし、メディアも指摘されたところを厳しく記事にすることでは、いい方に向いていかない。ですから、制度の中に、こういう世界的な人材がいるのだ、それに応じた処遇もするのだということがはっきり読み取れるような制度設計をしてもらいたいと思います。そうしないと、これまでと同じように、理事長のリーダーシップがないという言われ方の中で、事務方の応援も少なく、孤軍奮闘になってしまいます。そうならないような、きちんとマネジメントができるような制度にする必要があると思います。以上です。

【門永座長】 大垣委員、次、原山委員、お願いします。

【大垣委員】 今、野間口委員に刺激されてですが、私も国立環境研究所の理事長をしていたものですから、そのマネジメントの重要性というのは強く感じております。研究開

発法人のキーワードに、研究開発の特性、長期性、不確実性、予見と並んでいますが、この中には多様性ということを入れる必要があると思います。多様性という概念は何かと言いますと、研究開発には、いろいろな分野があります。基礎研究から、非常に地味な地球の大気の濃度を測り続けるという研究もある。そういうものを全部、研究開発法人が担っているという形になっています。そういう多様性を運営できる仕掛けが必要で、理事長とかマネジメントの責任者は、経営をきちんとしなさいと言われるわけですが、先ほどからお話が出ているように、予算の自由度がない、労務管理の自由度が少ないという状況だと、マネジメントは行いづらくなってしまいます。要は、ある種の規律はきちんと守らないといけない法律に作っておく必要はありますけれども、基本的には研究開発法人のマネジメントがやりやすいことが重要であって、それをまず根本に据えないといけないのではないかという気がいたします。

以上です。

【門永座長】 ありがとうございます。追加で申し上げますと、マネジメントした結果をどう評価するかというのが、実態としては業績勘案率をつけるということになりますが、それも私の印象では減点法の感じがします。そうではなくて、やはり途中途中できちんとマネージをしているかどうかということを見て、エンカレッジもするし、必要があれば替わっていただくとか、そういうところまで含めてやっていかないと、それぞれの個々の研究を横から手をつ突っ込んで評価しても、やはり最終的な責任者は理事長なので、理事長にきちんとやっていただくのが筋ではないかと私は常々感じておりました。

原山委員、どうぞ。

【原山委員】 やはりそもそも論から入らせていただきたいと思います。独立行政法人ができたとき、法人格を持つということは非常に大きなインパクトがあったわけですが、その法人格をフルに活用し切れたかということ、それはそうではないかもしれないという疑問を持ちつつ数年たち今日に至るわけなんです。

そこで、どのような法人格を持たせることが意義あることなのかという根本的な議論をするのと、その中で考えなくてはいけないのが所管省庁との関係なわけです。それが「独立」という形で言葉にはなっているんですが、所管省庁のミッションというものを受けた形で、かつその組織のヘッド、理事長という方が独自性を持ちながら、それに最大限の効果をもたらすようなことをある程度自由度を担保した形で運営するということが可能な体制を作らないと、箱だけ作っただけで何が変わったかとなる。実質的なところに、運営に

は反映されないということでは元も子もないので、実効性のある制度というものをどういうふうにしたいかということを考えてと思います。

それから、海外の状況を見ますと、角南さんの資料のとおり、各国同じように議論しています。その中で日本の国内の研究機関というのはどうあるべきかということを経験しなないと、いつも追っかけになってしまうので、その辺も議論の対象としていただければと思います。

【門永座長】 ありがとうございます。久間委員。

【久間委員】 私は、研究開発法人制度に関する会議に出させていただくのは初めてですが、過去数年間ずっと議論されていますね。以前のいろいろな会議議事録を見ますと、議論は出尽くしている気がします。今後は、例えば自民党の報告書にA案、B案、C案とありますけど、A案にするのに誰もが納得するには何が足りないか、そういうところに焦点を合わせて議論をすべきじゃないかと思います。

もう一つ、研究開発法人でも、例えば、産総研と理研ではミッションが違いますよね。それぞれがピュアサイエンス、基礎・基盤技術、産業応用技術などの研究開発を実施していますが、その比率が理研と産総研では違います。ですから、マネジメントでは、各研究開発法人に対して出口が何かを明確にして、評価すべきです。ピュアサイエンスに近いところはどうしても長期的な研究になるし、産業応用は比較的短期間で評価すべきだということを経験して明確にして議論を進めるべきではないでしょうか。

以上です。

【門永座長】 ありがとうございます。森田委員、角南委員、自由な御発言も、お願いします。

【森田委員】 この懇談会といいますのは、あくまでも新たな研究開発法人制度、組織をどういうふうに考えていくかという場だと思っております。今日、私がお話し申し上げましたのは、過去がどうで、いかにだめであるかという議論をさせていただいたわけですし、問題になりますのは、どういう組織を作った方がいいかということについてはまだ未知の世界であるということです。それ自体が研究の対象であり、実験していかなければならないと思います。

いかんということを経験言っても、なかなか建設的なことが出ないというのを改めて感じて、問題の難しさというのを感じたところですけども、一つ申し上げましておきますと、独立行政法人制度もそうですけれども、行政改革という観点から見たときには、イン

プットに対してアウトプットがどう出るかというときに、いかに少ないインプットで一定のアウトプットを出すかという発想で組織が考えられていると思いますけれども、むしろ研究開発組織の場合には、インプットは一定だったとしても、アウトプットをいかに大きくするか、いかにアウトプットを大きくするかというときに、インプットを大きくすればアウトプットが大きくなるのは、ある意味では当然なんですけれども、その比率をいかに高めていくか。そのためにはアウトプットをどうやって測定するかということと、アウトプットを大きく引き出すための仕組みはどういうことかということを考えていきませんと、発想自体がどうしてもインプットを少なくするという視点で、確かに財政的には厳しいんですけれども、その観点だけから議論していたのでは、なかなか新しい組織の発想、イノベーションに結びつくような組織の発想というのは出てこないのではないかという気がします。

具体的にどういうアイデアがあるかということは、私自身もまだ頭の中に具体的なものはないんですけれども、少しそうした視点で考えていくことが必要だと感じました。

以上でございます。

【門永座長】 角南委員。

【角南委員】 時間の関係で先ほど触れることができなかつたのですが、私のプレゼンテーションの6ページ目のミッションの明確化というところで、三つのタイプを挙げております。1番目に、知のフロンティアを開拓するものと、2番目に先ほど久間委員もおっしゃったような産業技術支援型のもの、3番目に各省のミッション支援、いろいろなタイプのものがあります。こうした多様なミッションに沿ってきちっとそれを達成する組織というものを一つ一つ考えていく必要があります。このように先ずは三つぐらいのモデルを検討して、それに合うような基準を作ってやっていくというのが重要だと思います。それから、ミッションも時代によって変わりますので、これを柔軟に評価しながら進化をさせる必要があります。

【門永座長】 ありがとうございます。もっと議論をしたかったのですが、本日の議論はここで終了したいと思います。今日いただいたいろいろなご意見をもとに、今後とも検討を重ねていきたいと思っております。

最後に、今後の進め方について事務方から御説明をお願いします。

【倉持政策統括官】 それでは、資料5をごらんいただきたいと思っております。次回でございますけれども、10月中旬を目途に開催させていただきまして、11月頃に懇談会としての

報告をおまとめいただく予定にしております。その後は、その報告書をもとに、総合科学技術会議において御議論いただきたいと考えているところでございます。

次回の日程につきましては、委員の皆様の御都合を調整の上、改めて御連絡をさせていただきますと思います。

【門永座長】 以上で新たな研究開発法人制度創設に関する有識者懇談会を終了いたします。本日はお忙しい中ありがとうございました。

以上