

新たな研究開発法人制度についての独立行政法人改革等に関する分科会
第1WG(榎谷隆夫座長)の座長見解(平成 25 年 11 月 19 日発表)
(要 約)

1. 基本的な考え方

- 研究開発法人は、「法人の長のリーダーシップの下での自主的・戦略的な運営により、与えられたミッションに対する成果を最大限効果的・効率的に引き出す」ため、「中期目標管理」と「運営費交付金」の仕組みを導入した独立行政法人制度こそが、最適な枠組み。
- 独立行政法人制度のルール・運用で問題・障害となっているものがあれば大胆に見直し、独立行政法人制度の下で、研究開発法人の機能の一層の向上と柔軟な業務運営を確保していくべき。

2. 独法制度の下での制度・運用の抜本的見直し

- このような考えから、法律事項としては、次の対応。
 - ・ 「国立研究開発法人」(仮称)という名称を付し、法人のミッションは「研究開発成果の最大化」であることを明示
 - ・ 研究開発成果を国際水準の評価指針の下で専門的に評価するための新たな仕組みを導入(総合科学技術会議の関与等)
 - ・ 中期目標期間を長期化
 - ・ 法人職員の給与基準は、法人の長が職務の特性等を考慮して策定
 - ・ 法人の特性に配慮した柔軟な制度運用を行うべき旨を法定
 - ・ 主務大臣が法人に臨機応変な指示を行いうることとする必要も必要であれば各法人の個別法において対応
- また、運用事項についても、これまでの行革の流れの中で、ともすれば制度本来の趣旨から逸脱して、一律・硬直的となっている。これへの反省から、閣議決定、通達、中期目標・中期計画の運用慣行も積極的に見直し、研究開発を始め多種多様な業務内容に即した柔軟かつ弾力的な運用を確保していく必要(今後、最終報告に向けて審議を加速。)
- これら制度・運用の改正により、研究開発法人の機能を十全に発揮しうる環境を実現。

3. 「別法化」の問題点

- しかるに、一方では、新たな研究開発法人制度は、独立行政法人とは別の枠組み（別法化）とすべきとの主張あり。

これは、「目標設定や評価の手法、大臣の関与の在り方など、制度の根幹に関わる部分が異なる」と主張するものであるが、制度上の具体的な差異は説明されておらず、つまるところ、一部の先端的な研究開発法人を独立行政法人制度の枠外に切り出すことのみが主眼。

- 別法化とは、新たな特殊法人をつくるということ。特殊法人制度への反省（準則が存在せず透明性が低く組織膨張的傾向等）を踏まえて中央省庁等改革により独立行政法人という「公」を担う法人の標準モデルを設け、国民・納税者からの確に目が届くよう透明性・適正性の向上等を図ってきた流れに逆行。また、「研究開発の特性」といった業務の特殊性を根拠として別法化を認めれば、他の法人の離脱も否定しえず、独法制度は崩壊のおそれ。

研究開発法人は、独立行政法人の中でも財政依存度が高く、総額1.4兆円の独法向け運営費交付金のうち0.9兆円が研究開発法人（研究開発力強化法に掲げられた37法人）向けに支出。別法化により、運営費交付金の約3分の2が独立行政法人制度の共通的規律から漏れていくとすれば、納税者の理解は得られがたい。

- このように、独立行政法人制度という一般制度を脱して個別の制度を設けることには弊害が大きく、別法化を唱えるのであれば、独立行政法人のままでは研究開発が立ち行かないといった相当に合理的な理由が必要となるが、その理由は見当たらない。

- なお、別法化は、一義的には、独立行政法人制度と一体不可分のものとして導入された運営費交付金制度からも離脱し、単年度予算に回歸することを意味。むしろ、別法化は、事業阻害要因となるおそれ。

- 熾烈な国際競争の中で我が国の科学技術イノベーション創出力を抜本的に向上させていくためには、まず、科学技術イノベーションの「司令塔」を確立し、その下で、総合的な施策を強力に推進する体制を整えることがなにより重要。議論を法人制度論に矮小化せず根幹の問題解決に注力すべき。

新たな研究開発法人制度についての第1WG座長見解

(基本的な考え方)

当ワーキング・グループでは、本年6月の行政改革推進会議の「中間的整理」を踏まえ、10月の初会合以降、我が国のイノベーション創出の重要な担い手である研究開発法人が、その研究開発機能を最大限に発揮しうる新たな制度・運用のあり方を検討してきたところである。

言うまでもなく、研究開発法人は、研究者の能力を最大限に引き出し国家的な戦略課題を実施する機関であることから、「法人の長のリーダーシップの下での自主的・戦略的な運営により、与えられたミッションに対する成果を最大限効果的・効率的に引き出す」というコンセプトに基づき、「中期目標管理」と「運営費交付金」の仕組みを導入した独立行政法人制度こそが、最適な枠組みとなるべきものである。このため、独立行政法人制度の個々のルールや運用で具体的に問題あるいは障害となっているものがあれば、これを大胆に見直し、独立行政法人制度の下で、研究開発法人の機能の一層の向上と柔軟な業務運営を確保していくべき、という考えが当ワーキング・グループのこれまでの議論の大勢である。

(独法制度の下での制度・運用の抜本的見直し)

このような考えから、当ワーキング・グループでは、「中間的整理」を踏まえた独立行政法人通則法等の改正には、研究開発法人に関連して、以下のような特則・規定を盛り込んでいくべきものと考えている。

- ・ 研究開発を主要な業務として行う独立行政法人に「国立研究開発法人」(仮称)という名称を付し、法人のミッションは「研究開発成果の最大化」であることを明示するほか、他の独立行政法人とは異なる取扱いであることを明らかにすること。
- ・ そして、その研究開発成果を国際水準の評価指針の下で専門的に評価するための新たな仕組みを設けること(我が国の科学技術・イノベーションの司令塔である総合科学技術会議の関与、各主務省に研究開発評価を行う審議会の設置等)。
- ・ 中期目標期間の長期化について検討すること。
- ・ 法人職員の給与基準は、法人の長が職務の特性等を考慮して策定するなど、独立行政法人の多種多様な事務・事業の特性に配慮した柔軟な制度運用を行うべき旨を法定すること。
- ・ なお、国家的な研究開発プロジェクトの遂行等に関して、主務大臣が法人に臨機応変な指示を行いうることとする必要であれば各法人の個別法において対応すること。

また、当ワーキング・グループは、これまでの行財政改革等の流れの中で、運営費交付金や人件費の取扱い、調達等といった独立行政法人制度の種々の運用が、ともすれば制度本来の趣旨から逸脱して、一律・硬直的となり、これが研究開発を始めとする独立行政法人の多種多様な事業において、自由闊達で活力ある運営を阻害してきた面があることには、真摯な反省と見直しが必要と考える。

よって、今般の独立行政法人制度・組織の抜本的見直しにおいては、過度に一律・硬直的な運用の原因となってきた閣議決定や通則法関連の通達、さらには中期目標・中期計画の運用慣行も積極的に見直し、法人のガバナンス強化や透明性確保を前提としつつも、研究開発を始め多種多様な業務内容に即した柔軟かつ弾力的な運用を確保していく必要がある。当ワーキング・グループとしては、今後、最終報告に向けて運用改善事項についても審議を加速していく予定である。

このように、独立行政法人通則法や個別法の改正及び閣議決定・通達等の運用事項の改正により、業務の多様性に柔軟に対応した新たな独立行政法人制度を確立していく中で、研究開発を行う法人についても、その機能を十全に発揮しうる環境が実現するものと考えている。

（「別法化」の問題点）

しかるに、一方では、新たな研究開発法人制度は、独立行政法人制度とは別の枠組み（別法化）とすべきとの主張がある。これは、「目標設定や評価の手法、大臣の関与の在り方など、制度の根幹に関わる部分が異なる」と主張するものであるが、現時点で、制度上の具体的な差異は説明されておらず、つまるところ、一部の先端的な研究開発法人を独立行政法人制度の枠外に切り出すことのみが主眼の主張と考えられる。

しかしながら、別法化するということは、新たな特殊法人をつくることにほかならない。これは、準則が存在せず透明性が低く組織膨張的傾向のあった特殊法人制度への反省を踏まえて、中央省庁等改革により独立行政法人という「公」を担う法人の標準モデルを設け、国民・納税者からの的確に目が届くよう透明性・適正性の向上等を図ってきた流れに逆行しかねないものである。

とりわけ、研究開発法人は、独立行政法人の中でも財政依存度が高く、総額1.4兆円の独立行政法人向け運営費交付金のうち0.9兆円が研究開発法人（研究開発力強化法に掲げられた37法人）向けに支出されている。別法化により、運営費交付金の約3分の2が独立行政法人制度の共通的規律から漏れていくとすれば、納税者の理解は得られがたいのではないかと考える。

また、「研究開発の特性」といった業務の特殊性を根拠として、一般制度たる独立行政法人制度からの離脱を認めれば、他の法人についても同様の理由による離脱を否定する理由はなくなり、独立行政法人制度は崩壊していくおそれもある。

このように、独立行政法人制度という一般制度を脱して個別の制度を設けることには弊害が大きく、別法化を唱えるのであれば、独立行政法人のままでは研究開発が立ち行かないといった相当に合理的な理由が必要となる。これについては、当ワーキング・グループにおいてもヒアリングを行い議論してきたところであるが、前述のとおり独立行政法人の制度・運用の改善によって多くの課題は実質的に解消しうるものであり、それにもかかわらず、なお別の枠組みを主張する合理的な理由は見当たらないところである（別紙参照）。

なお、別法化は、一義的には、独立行政法人制度と一体不可分のものとして導入された運営費交付金制度からも離脱し、単年度予算に回帰することを意味している。運営費交付金は、憲法上の要請である単年度予算主義の極めて特例的な取扱いであるが、これが許容されるのは、事業中立的な制度官庁（総務大臣）が独立行政法人通則法を所管・運用して予算等に係る透明性・適正性を担保しているからにほかならない。別法化によってこの前提が崩れ、研究開発法人が、予算書上人件費・事業費等の区分がなく、中期目標期間内は弾力的に使用でき、中期目標期間終了後も繰越しが可能な運営費交付金制度を使えなくなるのであれば、むしろ、別法化は、事業阻害要因となるのではないか。

（注） O I S T（沖縄科学技術大学院大学）は平成24年に独立行政法人から特殊法人に移行し、それ以降、長には年額約6,000万円の報酬を支払い世界級の研究者を招聘することも可能とする等、科学技術の特殊性に配慮した運用が行われているが、当該機関は独立行政法人ではないことから国からの予算措置は単年度予算の補助金である。

熾烈な国際競争に打ち勝っていけるよう、我が国の科学技術イノベーション創出力を抜本的に向上させていく必要があることはもとよりであるが、そのためには、まず、科学技術イノベーションの「司令塔」を確立し、その下で、総合的な施策を強力に推進する体制を整えることがなにより重要である。当ワーキング・グループは、新たな研究開発法人制度は独立行政法人制度の枠内に設けることが可能であり、かつ適切であるとの立場であるが、そもそも、効果も不明なまま、あえてこれを現行制度の枠外に切り出すべきかといった議論は、司令塔をいかにデザインし、強化するかという根幹の問題から見れば枝葉末節の議論に過ぎない。政府においては、科学技術イノベーション戦略を強力に展開しているところと承知しているが、この重要な政策課題を、法人の根拠法をどうするかといった技術的な問題に矮小化することなく、むしろ根幹の問題解決により注力されることを期待したい。

（以上）

＜別法化すべきとの主張内容の問題点＞

- （１）独立行政法人制度は「効率化」が第一目的であって、成果最大化を第一目的とする法人にはなじまないという主張は、独立行政法人制度を誤解・歪曲化するものであって、この理解を前提とした論理展開は不適當である。
- （２）「研究開発は創造的業務（クリエイティブ）であり、長期性、不確実性、予見不可能性、専門性等といった特性がある」との主張であるが、このような特性は、他の業務にも程度の差はあれ存在するものであり、相対的なものである。
- （３）別法化しても運営費交付金制度を維持することを念頭においたものと考えられるが、新制度は「中期目標管理・評価」の仕組みを維持し、効率性も「前提」とであると説明している。しかし、これらはまさしく独立行政法人制度の根幹であり、この説明の限りにおいては、ますます別法化の理由はないといわざるをえない。
- （４）中期目標管理・運営費交付金の制度は、憲法上の要請である予算単年度主義の極めて特例的な取扱いであって、事業中立的な総務大臣が通則法の所管・運用を行うことを前提として認められたものであり、独立行政法人制度と一体不可分である。したがって、独立行政法人制度の枠外において同様の制度を導入することは問題であると考ええる。
- （５）「目標は課題解決型、評価は将来に向けた評価」とであるとの主張であるが、これらは、目標設定の仕方、評価の観点といった運用事項であり、現行独立行政法人制度においても可能であって、別法化しないと実現できないような本質的な差異とは認めがたい。
- （６）「主務大臣の臨機応変な指示」が必要との主張であるが、事務・事業の特性に応じた主務大臣の合理的な範囲内での関与は、必要であれば個別法に設けることが可能である。一方で、法人の長のリーダーシップ・経営裁量を損なうほどの頻度で主務大臣が臨機応変に指示を行うというのであれば、中期目標管理や運営費交付金の仕組みは必ずしも必要ではなく、単年度管理・予算が望ましいということになり主張に矛盾が生ずる。
- （７）なお、法人への予算措置は、独立行政法人制度の枠の内外を問わず、毎年度の財政状況等を総合的に勘案して決定されるものであり、法人制度において、研究開発等の特定の業務についてのみ特別な取扱いを保障するような制度設計は適當ではないと考える。