

独立行政法人沖縄科学技術研究基盤機構の
施設整備に係る予算執行問題についての見解

平成22年3月2日

内閣府独立行政法人評価委員会
沖縄科学技術研究基盤整備機構分科会

本年2月16日、当分科会は、独立行政法人沖縄科学技術研究基盤整備機構の第1研究棟及び管理棟について施設整備費補助金が138億円確保されているところ、実際の執行額がその額より約40億円超過していること、また、当該超過額については、運営費交付金の節減や施設整備費補助金予算全体の中での調整により、今年度中に解消するとしていること、等について、機構より報告を受けた。

本件については、当分科会は、前原内閣府特命担当大臣（沖縄及び北方対策）より、このような事態を招いた原因や再発防止を含めた今後の対応について、見解を取りまとめるよう要請を受けている。

2月16日に審議を行った上で、当分科会は監事に対し、以下の諸点、①会計に関する規定等及び予算の決定過程と執行過程を確認できる会計文書、②関連組織の構造と配置された人員及びその権限、③契約内容が決まるまでの検討の経緯を、また、機構に対し、今後の対応についての考え方、に関する資料の提出を求め、これら資料及び報告をもとに今回の事態に対する事実関係の詳細な把握と分析を行った。その結果、今回の事態は当機構において過去に発生した過誤や不手際等とも通底する側面もあり、本日3月2日、広範な視点から検討を行い、当分科会としての見解をまとめた。

なお、本件については、必要に応じ、機構からさらなる状況報告を受けるとともに、今後の業務実績評価のプロセスにおいても、機構における改善策の実施状況を含め、さらなる検証を加えていくこととしたい。

1. 今回の事態の原因

今回の事態は、第1研究棟及び管理棟の施設整備費に関する今年度予定執行額が予算額を大幅に上回っていることが判明し、顕在化したものである。具体的には、「実験・研究室に関する設計会議」において策定した当初の「最終機器配置計画案」（平成20年10月28日提示）を、その後工事入札のための「実験・研究室実施設計」（平成21年1月31日終了）を策定する過程で、

①その後の研究者採用状況の変化、②後続研究棟予定施設との一体的運営のための前倒し整備、③入居予定研究者の研究実態により適合させるための見直し、等の理由により、全体的予算の状況を把握しないまま、個別に見直し、積み上がった結果である。この経緯については、ほぼ機構による報告「予算執行の現状と今後の対応策について」（平成22年2月16日）に記されたとおりであった。

しかし、その過程をさらに分析すると、第1研究棟及び管理棟の施設整備費補助金により措置された額を大幅に超過している工事内容をそのまま入札にかけ（平成21年3月末）、落札者との工事契約を結び（平成21年4月末）、この時点で実験・研究室実施設計業務契約時の想定工事費から約32億円の予算超過となっていたが、さらにその後工事期間中に追加の変更を行い、現在この金額に約10億円の発注が上積みされた状態になっている（別紙1参照）。

このうち平成21年4月末の工事契約までの過程では、①後続研究棟分の施設整備費補助金の充当、②後続研究棟の施設整備に係るコストの節約、③後年度の研究費からの後続研究棟の施設整備費への充当等、で賄えるものと認識しながら、機構内の平成21年度計画の中で、適切な対応がとられなかった。また、4月末の工事契約後の工事の過程でも、追加の変更に伴う増加額について、随時把握されてはいなかった。これらの原因となった「誤認」と「楽観」は平成20年10月以降に発生したものと考えられるが、その過誤を生じた過程と、それを防止できなかった原因について注意深く分析する必要がある。

（1）施設整備・予算執行管理体制の不備

・予算部局を欠いた検討体制

施設整備費補助金は施設整備部門で管理すべき費目であるが、「機器配置計画案」の策定時から、財務グループ（平成21年4月以降は財務・人事部）予算部局を加えない検討体制の下で「実験・研究室に関する設計会議」が行われた。

・中心の実務者の退職後の状況

予算額を大幅に上回る計画となる「実施設計」段階の途上で、中心の実務者「施設・キャンパス建設グループ統括（部長級）」が退職し、施設整備予算の管理については、責任の所在が不明確となった一方で、施設整備の契約担当業務は「キャンパス建設課長」が直接担当していた。このような体制の下で、予算額を大幅に上回る事となった計画の入札と発注が行わ

れ、施設整備費補助金と運営費交付金の一体的な予算管理の視点が欠けていた。

- ・全体像を把握すべきシニアマネジメント体制の脆弱な状況と整備の遅れ
当初の「機器配置計画案」策定時から、「実施設計」、「入札」、「発注」、工事期間中の「追加変更」の途中まで、財務グループ統括は空席で「事業推進部長」が事実上そのポストを兼任していた。新任の「財務・人事部長」が実質的に着任した段階で（平成21年8月）事態の深刻な状況がある程度把握されたと推測されるが、この段階では決定的な対策が講じられていない。

（2）組織全体の管理運営上の欠陥

- ・理事長と理事を頂点とする一元的組織における全体業務の把握の欠如
機構は、数次にわたる組織改変を行ってきたが、事務局長が実質空席の状態のままであり、「研究部門」と「事務部門」は「理事長」と「理事」を介してのみしかつながらない組織構造となった。この組織構造の下では、研究部門に対する事務部門の干渉を理事長と理事が遮断できる一方で研究部門の独善に陥り十分にチェックできない危険性をはらんでいる。また、今回問題となった施設整備事業のように両部門にまたがる業務に対しては、「事務局長を兼務する理事」がそのすべてに関わらざるを得ないこととなり、一元的把握が可能となる反面、事務部門からの要請が意思決定に反映されにくく、弊害を生む原因となった。
- ・理事室の未整備
上記のような組織構造の場合、理事長と理事に両部門の調整業務が集中することになり、理事長と理事に対する業務支援体制が必要となる。しかし、そのような体制の強化は図られていなかったため、業務の遅滞がおこった。

（3）独法で実施される会計制度の特殊性と国際的なガバナンス体制との間の情報阻害

外国出身のシニアレベルの役職員が、日本の予算執行に関する認識として、例えば、以下のことについて、欠けていたと考えられる。

- ・「現金主義会計」
日本の公的会計制度は「現金主義会計」であり、交付された資金の交付先での残金までが年度ごとに管理されている。しかし、たとえば英米では「支

出負担確定主義」の下、年度ごとに管理されるのは、交付の有無までであり、交付先の現金にまでは及ばない。

- ・ラボフィット予算

日本では、施設整備費補助金に建物躯体工事費と附帯する設備の整備に係る経費の両者を含んでいるが、研究施設のリースを常態としている国では、設備費のみが予算計上されている。

- ・本機構のガバナンス体制

本事態が進行した時点では、理事と事実上財務グループ統括を兼務していた者は日本の会計制度に疎い海外出身者であった。少なくとも理事は当初附帯する設備費が別建て予算として用意されるものと誤解していた。

2. 今回の事態の責任について

今回の事態は、組織建設途上の研究・教育機関をめぐっておこり、また、その機関は国際的にトップレベルのものとなることが期待されている国際的機関である。また一方で、沖縄の振興に資する必要がある。本機構が追求する課題は、このように多元的な価値を調和ある形で実現するための極めて困難な課題であることをまず認識するべきであろう。

そのために、さまざまな局面で日本の標準を超えて国際的な基準に則った対処が図られ、極めて特殊な、国の特別な支援を受けうる状況下で計画が進められている。

しかしながら、そのような機構であっても、またそのような機構であるからこそ、その使命を自覚し、ゴールを目指して自らを律していく必要がある。

今回の事態に対しては、組織管理全般にわたる責任と、所掌業務の範囲内での個別の責任に分けることができる。

それぞれ責任を自覚し、十分な反省を行うことを明確に示すべきである。

- ・まず、機構におけるガバナンスの欠如を放置し、弛緩した執行管理の長期にわたる継続を許した全般的な責任については理事長も免れるものではないと考える。
- ・次に、実務の現場責任の多くは事務局長を兼務する理事にあり、個別の建設

的な意図とその限りでの適切な対処ではあっても、結果として会計に関する規定から乖離した運用等により今般の事態を招いた責任は理事についても大きいと言わざるを得ないと考える。

- ・最後に、個別の所掌業務の遂行にあっては、意図的な不手際は存在していないものとする。
- ・また、この事態が推移する間、監査にあたるべき監事が深刻な事態を把握できていなかったことについても大いに反省すべきものと言わざるを得ない。

3. 改革の方向性

本機構の使命を再認識し、国際的トップレベルの研究・教育機関の実現を目指して、本機構が遅滞なく活動を強化していくべきことは言うまでもない。他方で、本機構が日本の法律に基づき多額の公費の投入を受けて運営される独立行政法人であり、やがては学校法人となる機関であることから、それらに課せられた制約と義務についても自覚するべきである。

これらの状況をふまえ、組織としてその使命に応えるためには、機構が考える現有のシニアレベルの在籍者の意識変革が必須であることは言うまでもないが、その努力のみでは事態はさして改善されないであろう。そのことは機構の過去の改善努力の経緯と結果が物語っている。機構の活力と実績を大きく改善していくためには、今回の事態の原因を見据え、建設的にしかし抜本的に組織構造を変え、またその機能を担う構成者を強化する必要がある。その際、組織としての効率性と、国際的な研究と教育を担う特殊性とに十分配慮すべきである。少なくとも今回の事態の反省として、以下の事項は考慮すべきである。（組織のイメージについて別紙2）

- ・事務事項を総括的に担当する、理事とは異なる専任の事務局長の配置と、その特殊な機能（日本の公法人経営に通暁している、国際的な研究教育の実態を熟知している、英語でのコミュニケーション能力等）を担える適切な人材の確保
- ・研究教育担当者と事務経営担当者の実務レベルでの情報交換を密に行える組織構造とルールの徹底

- ・研究教育事項と事務経営事項とをそれぞれ分掌し、意思決定レベルでの密な情報交換を行える組織構造とルールの再構築
- ・硬直的な階層的組織ではなく柔軟に機能するフラットな組織

4. 「平成 24 年度開学」と今後の施設整備のあり方

沖縄科学技術大学院大学学園法が求める「平成 24 年度開学」に向けた着実な施設整備が必要である。その際、①開学までの人事計画、②人事計画の推移をふまえた適切な施設設備計画、③今後着任する研究者にしわ寄せがいかないような弾力的な交付金の運用計画、等について早急に検討を固めるべきである。また、当然のことながら、「国際的なトップレベル」と「沖縄の振興」というゴールの実現に対し、有効で効率的な取り組みを展開するべきであり、特に運営費交付金と施設整備費補助金の一体的な予算管理を行うべきである。

また、業務の飛躍的効率化を図るために、既に機構が構想し一部で実施に移している統合業務システム (ERP) の整備に特段の配慮をするべきである。

実験・研究室整備に係る工事費が増額となった経緯

年月日		行 為	金額
19 年度	6月末	第1研究棟・管理棟実施設計後工事費見積12,851百万円うち 実験・研究室整備に係る工事費見積-----	1,165百万円 (工事費見積)
	8月24日	機構文書(補助金予算を上回る部分は、設計の見直し又は運営 費交付金の利用により対応)	
20 年度	4月1日	実験・研究室に関する設計会議開始 (以降10月28日までにワークショップを5回、電話会議を13回開催)	
	10月1日	実験・研究室実施設計業務契約	1,243百万円 (想定工事費税抜)
	10月28日	最終機器配置計画案提示	
	1月31日	実験・研究室実施設計業務契約終了 (実験・研究室実施設計完了後積算)	
	3月末	実験・研究室関連工事入札-----	4,754百万円 (予定価格総額)
21 年度	4月末	実験・研究室関連工事契約----- (この間、設計会議で研究者の要望等を更に聞き、設計変更され、現場へ指示)	4,455百万円 (契約総額)
	現 在	実験・研究室関連工事(変更契約準備中)	5,432百万円 (総額)

(注) 実験・研究室整備費総額5,432百万円－既定予算額(実験・研究室分)1,483百万円≒約40億円

実験・研究室整備に係る工事費が増額となった経緯(イメージ)

※実験・研究室整備費のうち約15億円は第1研究棟・管理棟予算の範囲内

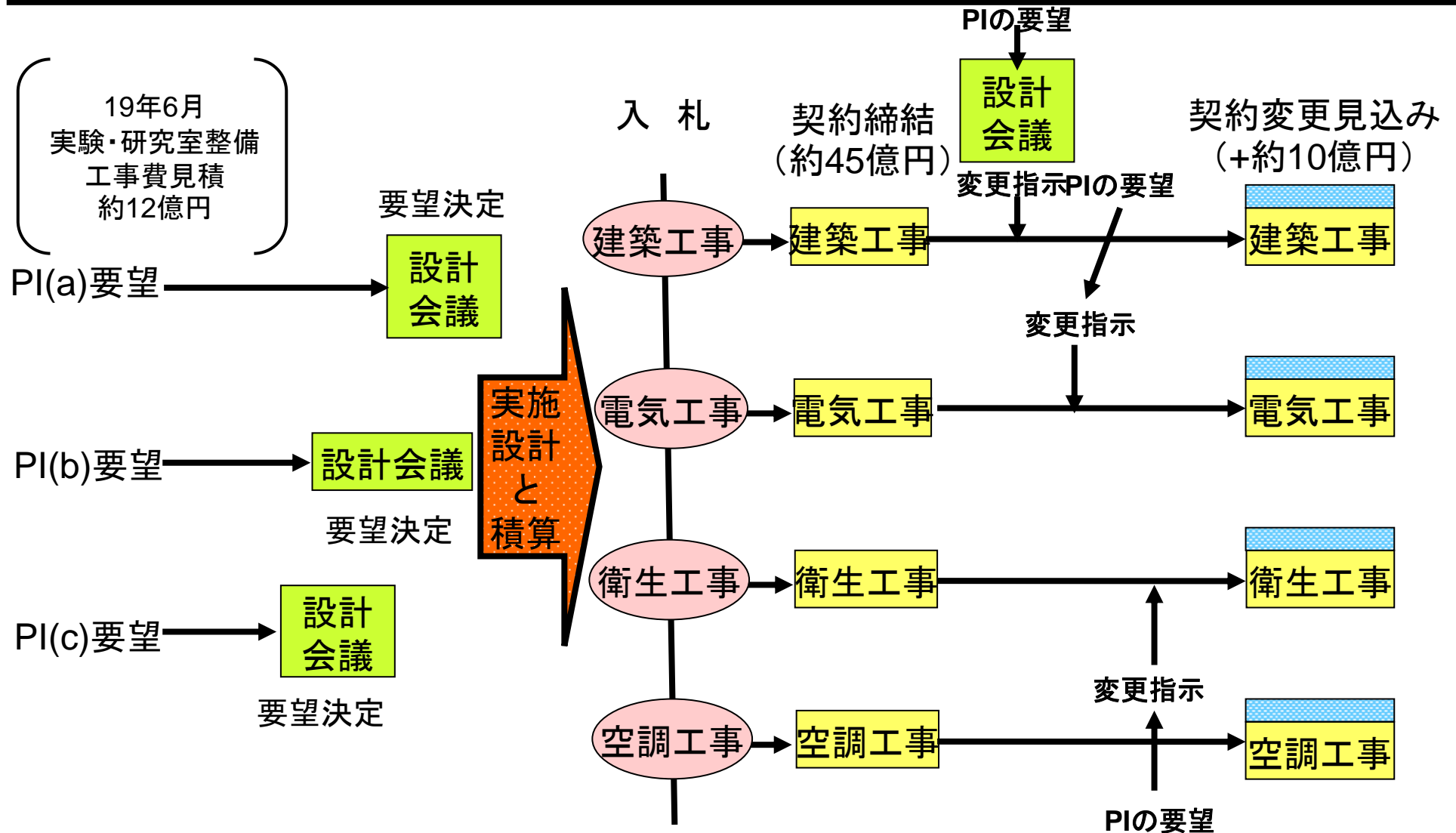
20年4月

20年10月

21年3月末

21年4月末

22年現在



望ましいOISTの組織のイメージ

