

シンポジウム

公的研究機関の独立行政法人化のインパクト  
公的研究機関経営論の視点から

宮林 正恭 (千葉理科大学 [2004年4月開学予定] 副学長)

研究・技術計画学会  
第18回年次学術大会シンポジウム  
「ナショナルイノベーションシステムの進化と政策的対応」

公的研究機関の  
独立行政法人化のインパクト

公的研究機関経営論の視点から

2003. 11. 7

宮林正恭

## 本説明の進行

- ※ 分析の背景となったデータ
- ↓
- ※ 独立行政法人化による枠組み変化
- ↓
- ※ 研究系機関の独立行政法人化の進展状況
- ↓
- ※ インパクトの総括的概観
- ↓
- ※ 問題点及び留意点
- ↓
- ※ とりあえずの評価(私論)

## 分析の背景データ

この解析は主として下記のデータを使用して行った。

- ※ 独立行政法人評価年報における評価結果の報告
- ※ 独立法人研究機関(先行法人)の関係者との意見交換
- ※ 公的研究機関の経営責任者等への調査インタビューの結果

(この調査そのものは、公的研究機関におけるマネージメントに関する経営トップの考え方、最近の工夫等を把握することを目的としたもの。)

## 独立行政法人化に伴う枠組みの特徴 その1

### 1. 基本的考え方

- 目標管理、計画経営アプローチ
- 経営契約概念の導入
- 事業実施中期目標期間の設定(3~5年)
- 監督モデルの変更  
(事前審査中心主義から事後評価重点主義へ)
- 「自立」と「自律」
- 透明性とアカウンタビリティによる社会的監視

## 独立行政法人化に伴う枠組みの特徴 その2

### 2. 業務の進め方主要内容

- 「中期目標(国が設定)―中期計画(法人が策定)―業務執行(法人)―総合的業務実績評定(監督官庁の評価委員会)」の事業サイクル構造  
法人は年度ごとの事業計画も作成
- 公認会計士による会計審査
- 評価は監督官庁の評価委員会が中心  
中期計画の付議  
毎事業年度の業務評定  
目標期間後の総合評価

## 独立行政法人化に伴う枠組みの特徴 その3

### 3. 財務、予算

- 研究費、人件費、運営費等の経常的経費は交付金で国より供与(渡し切りの予算)
- 設備等の固定資産経費は補助金として国より供与
- 年度を越える繰越は可能
- 資金の弾力的使用は可能(国の支出費目が異なる限り、流用の制限はなし。)

## 独立行政法人化に伴う枠組みの特徴 その4

### 4. 組織・定員

- 内部組織は自主決定可能(法令には従う義務)
- 定員管理は予算の範囲内で自主的に決定
- 給与制度は予算の範囲内で自主決定可能  
法人及び役職員の業績の反映が必要  
(通則法52条及び57条)

## 独立行政法人化に伴う枠組みの特徴 その5

- 5. 公開資料
- 業務方法書
- 中期目標.中期計画.年度計画.
- 事業報告書.財務諸表.決算報告書.監査報告書
- 監督官庁の評価委員会評価結果
- 役職員の報酬・給与支給基準
- 情報公開法の対象(プライバシー等非公開事由に該当するものを除き公開)

## 研究開発関係の 独立行政法人化の現況 その1

### § 先行法人

- 旧国立試験研究機関  
57機関→32機関(2001年4月)
- 総務省2 財務省1 文科省8 厚生労働省3 農林水産省8 経済産業省2 国土交通省7 環境省1
- 主たる統合
  - \* 産総研(工技院及び15機関を統合)
  - \* 農業技術研究機構(農業関係13機関を統合)
  - \* 水産総研(水産9機関を統合)
  - \* 物質材料研究機構(2機関を統合)

## 研究開発関係の 独立行政法人化の現況 その2

§ 特殊法人研究開発組織の独立行政法人化

2003年10月1日

■ 理化学研究所、科学技術振興事業団は単独で。(ただし、後者は科学技術振興機構に名称変更)

■ 宇宙開発関係3機関の統合

§ 大学等の独立行政法人法下組織(大学法人等)

2004年4月1日

99大学から89大学へ

大学共同利用機関の統合4法人化

大学関連研究組織の独立行政法人化

§ 原子力関係2法人(原研とサイクル機構)の統合独立行政法人化

2004年10月1日

## 研究開発関係の 独立行政法人化の現況 その3

§ 新しい独立法人化検討の動き

■ 公立大学

■ 公立研究所

■ 国の直轄研究所として残ったもの

厚生労働省関係が主

\* 研究にハンデキャップを持たないように  
するための工夫の可能性の検討

\* 将来の独立法人化は検討課題。

## 独立行政法人化のインパクトに関する総括的概観 その1

- 理事長、学長等トップをはじめとして役員、経営スタッフにおける緊張感
  - \* トップの敏感さ及び経営意識による差異は大きい
  - \* 評価を常に意識
- 活性化や内部の整理が総じて進んだ
  - \* 大きく内部組織を変革したところの方が活性度が高い
- 経営陣が外部を常に意識するようになった。
- 経営人材の多様化が進む。(外部人材の導入等。)

## 独立行政法人化のインパクトに関する総括的概観 その2

- 競争を意識する感覚が導入されつつある。  
競争的であることを是認する
- 外部に開かれた組織の必要性の理解が進んだ
- 一部の組織では職員の意識改革が進む。
- TAX Payerへの責任の感覚が一部に芽生え
- 自立心。
- 研究員や職員の個人的評価導入の動きが出てきている。  
———組織によるばらつきは大きい。

## 調査を通じて明らかになった いくつかの問題点 1

### ■ 評価疲れ

監督官庁の評価委員会、総合科学技術会議の評価的意図を持ったヒヤリング、内部の自主的評価メカニズム(アドバイザー・カウンセル等)など重層的な評価システムがなっていることに加え、予算段階での事前評価などもあり、年中、評価をする会議に対応しているような状況が出現。特に小規模な組織には負担大。

## 調査を通じて明らかになった いくつかの問題点 2

- 最前線と本部中枢との距離の拡大の恐れ。
- 理事あるいは理事会は、新しく管理組織層が新たに追加されたことになっているケース多い。
- 役所的整合性の取れた組織を志向していることが多い。
- 多くの法人で、組織が複雑化しているのではないかとの疑問なしとしない例がある。



### 調査を通じて明らかになった いくつかの問題点 3

- 他機関へのサービス、全国共通財産的なものの管理、維持等を行っている場合、交付金システムの下ではその点の配慮よりは各法人の内部の利害が優先される恐れがある。
- 法人内部組織間の競争において、研究の内容や成果よりも、組織の規模、伝統等がより大きい影響力を持つ可能性がある。
- 特許、ベンチャーなどの業務に関しては研究所の規模の小さいところでは対応にかなり限界がある。

### 調査を通じて明らかになった いくつかの問題点 4

- 個人評価の導入は、流れになりつつあるが、その処遇への反映については+ $\alpha$ で遇するほかに偏っており、組織としてマイナスの人物の取り扱いについては未だ解が無いようである。
- 研究組織の経営に明るく、独立行政法人に求められている組織経営をこなせる人材は、これまで養成されておらず、人材の不足が心配される。

## 関係者が留意すべきと思われる点

- 評価に対し必要以上に神経質になる傾向
  - \* それへの対応に大部分の勢力を注ぐ研究者、経営スタッフの出現の可能性も。
  - \* 評価委員会等に盲目的に従う可能性
- 5年毎の交付金の見直し時に大きな変更や減額、ペナルティを加えられることを恐れ、必要以上に自主規制を行う傾向。(事務部門、経営スタッフ部門)
- 監督官庁担当者との関係
  - 責任と実行との関係
  - ―――従来以上に不明確になる可能性も

## 独立行政法人化についての とりあえずの評価(私論) その1

- 先行法人の設置から2年半を経過し、今から中間評価が行われるところ。結論じみたことを言うのは早計
- しかし、矛盾や問題を抱えてはいるが、総じて良い効果―――再出発効果
  - \* 活性化
  - \* これまでの「くびき」からの開放
  - \* 自己で考える習慣(自立性)
- しかし、独立法人化が主たる要因であるかは今後検討を要する。

## 独立行政法人化についての とりあえずの評価(私論) その2

- 各研究機関の活性化、競争的状況は実現しつつある。しかし、それは各研究機関単位の部分最適化にとどまっていないか？
- 合成の誤謬が生じないような「国全体としての経営」といったコンセプトの基づく対応が相対的に遅れているのではないか？《トータルマネージメント》
  - \* 手法の開発
  - \* トータルシステムアプローチの強化  
特にいくつかのDeath Valleyの解消
  - \* リスクマネージメント的概念の導入  
「費用/効用」分析から「費用/効用/リスク評価」分析へ

## 旧国立試験研究機関等の活性化等 に貢献したと思われる「他の要因」

- 科学技術基本法及び科学技術基本計画に基づく各種施策
- 研究費の大量供給
  - 一期計画(1996年度～2001年度) 17兆円/5年
  - 二期計画(2002年度～2007年度) 24兆円/5年
- ポスドク制度と任期付き研究員の大幅増加
- 大型の競争的資金制度
- 産学官連携の重要性プロパガンダ
- 政府部内における科学技術の位置づけの向上

## 独立法人化された研究機関等に影響 すると考えられる今後の諸要因

- New Public Management 研究の進展の影響
- 国の財政状況の深刻化
- 第一次科学技術基本計画の成果のレビュー結果———研究投資に対する見返り
- 各研究機関等の統治能力、経営能力、自律能力
- 国民の理解と共鳴

### 参考

## 調査インタビュー先

■ 旧制帝大	2
■ 旧制大学	2
■ 新制大学	3
■ 公立大学等	2
■ 先行独立行政法人(旧国研)	4
■ 大学共同利用研究機関	4
■ 公立研究所	3
■ 旧公社・公団研究機関	2
■ 大学付置研究所	4
■ 国設研究機関	1
■ 民間設立公的研究所	1
訪問した公的研究機関合計	28