

4 行政組織としての公的研究機関に関する事例研究 —フィンランドの行政組織とVTT—

大迫 丈志

要 旨

北欧最大の公的研究機関であるフィンランドの技術研究センターVTT (Teknologian tutkimuskeskus VTT) は、省から独立した地位を有するエージェンシーであり、省との業績合意に基づいて組織改革を行ってきた。スピンオフ会社への出資やグループ経営モデルの導入を進め、2010年12月には根拠法の全面改正を行った。

はじめに

諸外国が活発に公的研究機関の改革を進め、組織改革も盛んに行われているとされる⁽¹⁾中、本稿では、3,167名の職員と2億9200万ユーロの収入⁽²⁾を誇り、北欧最大の公的研究機関⁽³⁾であるフィンランドの技術研究センターVTT (Teknologian tutkimuskeskus VTT. 以下「VTT」という⁽⁴⁾)を取り上げ、事例研究としてその行政組織上の位置付けを分析する⁽⁵⁾。はじめに省とエージェンシーとの関係を中心にフィンランドにおける国の行政組織の在り方を概説し、併せて近年の動向にも触れる。次に、VTTの歴史を追いながら、現在に至るまでの組織改革について解説する。

I フィンランドにおける国の行政組織

1 概観

フィンランドにおける国の運営は、議会、共和国大統領及び政府 (Valtioneuvosto⁽⁶⁾) により行われ、これらの組織が、政治的意思決定と国の行政とを結び付けていると説明される⁽⁷⁾。

(1) OECD, *Public Research Institutions Mapping Sector Trends*, 2011, p.86.

(2) VTTグループ全体の集計値であり、収入額は2010年12月31日時点、職員数は2011年1月1日時点の数値である。VTT単体の2010年における収入額は2億7400万ユーロ、同年末時点での職員数は2,800名である。“VTT overview” VTTホームページ<<http://www.vtt.fi/vtt/index.jsp>>; “VTT in figures” 同<http://www.vtt.fi/vtt/vtt_review.jsp?lang=en>

(3) VTTが行っている研究分野は多岐にわたっている。VTTの2010年版年次報告書によると、応用物質工学、生化学プロセス、エネルギー、情報通信技術 (ICT)、産業システム、マイクロ技術・エレクトロニクス、サービス及び環境構築並びにビジネス調査がVTTの主要技術分野だとされている。VTT, “VTT Review 2010,” p.4. VTTホームページ<http://www.vtt.fi/files/vtt/vtt_review_2010.pdf>

(4) 「VTT」とは、かつての正式名称であった「Valtion teknillinen tutkimuskeskus (国立技術研究センター)」の頭文字をつなげたものである。

(5) なお、フィンランドの主要な公的研究機関としては他にも森林研究庁やフィンランド農産食品研究所などがあるが、国の予算はVTTに最も多く割り当てられている。2007年において国から研究開発予算の割当てがあった21の公的研究機関の予算額の比較について、Statistics Finland, “Budget funds for R&D and total R&D funds for some government research institutes in 2007” フィンランド統計庁ホームページ<http://www.stat.fi/til/tkker/2007/tkker_2007_2007-02-08_tau_008_en.html>を参照。また、2008年においてこれら3機関に割り当てられた国の予算は、公的研究機関全体に割り当てられた約2億8200万ユーロのうち54%を占めるとされている。Torsti Loikkanen et al., “Public Research and Technology Organisations in Transition- The Case of Finland,” *Science, Technology & Society*, 16:1 (2011), p.85.

(6) 内閣又は国家評議会とも称される。

(7) フィンランドにおける国の行政組織については、主としてMinistry of Finance, Finland, *Finnish Public Governance*

国の行政は、中央行政、広域行政及び地方行政の3層から成る。このうち中央行政は、省及びエージェンシーの2層構造になっている。なお、基礎的な行政サービスは、自治体政府の責任による自治に基づいて提供され、近年は国から自治体への分権が進行している⁽⁸⁾。

2 省

省 (ministeriö) は、政府による政策決定の準備を行い、政府が決定した政策を実施する。これに加えて、省は独立した政策決定権限を有し、それぞれ担当する行政分野を運営している。2011年12月現在、職員数が200~400人という小規模な12の省がある。

省の設置は法律事項であり⁽⁹⁾、省の数は比較的安定している。1950年代から70年代にかけて省の数は11だったが、1980年に労働省が新設されて12となり、1987年に環境省が加わって13となった。後述するように、2008年、貿易・産業省と労働省が統合されて労働・経済省 (Työ- ja elinkeinoministeriö) となり現在に至っている。

各省の権限分配は、法律又は政令で定められている。大臣が省の長として権限を行使するが、財務省その他の幾つかの省には大臣が2人置かれ、それぞれ政府の決定により分配された省の権限を行使する⁽¹⁰⁾。

3 エージェンシー

実際に行政サービスを提供する組織として、エージェンシー (virasto) がある。中央行政のエージェンシーは、各省の担当行政分野の下で活動しているが、省から独立した地位を有しており、国の予算においては、歳出と歳入を相殺した差額のみが計上される⁽¹¹⁾。エージェンシーは約100存在し、様々な規模で様々な業務を執行しており、約20,000人を雇用している。

エージェンシーの例として、税関庁や国税庁のように行政事務を執行するもの、特許登録庁や人口登録庁のように情報管理・登録を行うもの、国立教育庁や国立健康福祉調査発展庁のように特定分野の発展と社会全体への情報提供を任務とするものの他、本稿で紹介するVTTや地質学研究所、森林研究所のような国立研究機関などが挙げられる⁽¹²⁾。

エージェンシーに関する通則法令はなく、エージェンシーの名称、主な組織、任務及び権限といった基本事項は個別に政令で定められる。ただし、公権力の行使に関わるエージェンシーの基本事項は、法律で定めなくてはならない⁽¹³⁾。

-A Background Report March 2010 (18/2010), pp.9-13. フィンランド財務省ホームページ<http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/08_other_publications/20100330Finnis/18_2010_low.pdf> 及び Marjukka Laine, *Access to Finnish Public Law*, WSOY Oppimateriaalit Oy, 2006. を参照した。

(8) 広域行政及び地方行政については、Ministry of Finance, *op.cit.*(7), pp.17-20.を、自治体の行政については、*ibid.*, pp.21-31.を参照。

(9) 政府法 (Laki valtioneuvostosta (2003年175号)) 第1条。同法には政府事務局 (Valtioneuvoston kanslia) による非公式の英訳がある。<<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2003/en20030175.pdf>>

(10) 政府法第2条及び第4条。

(11) 予算法 (Valtion tulo- ja menoarviosta (1988年423号)) 第3a条第1項第3号。

(12) Ministry of Finance, Finland, *Handbook on Performance Management* (2/2006), April 2006, p.43. フィンランド財務省ホームページ<http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/10_governance_and_accountability/20050913Handbo/Handbook.pdf>

(13) フィンランド憲法第119条第2項。

4 省とエージェンシーの関係（縦の関係）

(1) 独立の原則

エージェンシーは、政策の実施について独立した権限を有している。原則として、エージェンシーが準備した個別の案件について、省は干渉することができないとされる⁽¹⁴⁾。政府の政策を実施するためのかじ取りの手段として省が担当行政分野に属するエージェンシーに対して行えるのは、規範的な指導、業績の指導にとどまる。⁽¹⁵⁾

(2) 業績管理

1980年代になって、エージェンシーの行政サービスの品質、量及びアクセス可能性についての批判が高まり、サービスの向上が課題となった。このため、フィンランドでは1988年の政府決定に基づき、他のOECD諸国と同様⁽¹⁶⁾に、業績管理（performance management）を用いた改革が進められてきた。業績管理は、省とエージェンシーとの合意に基づく相互コントロールの仕組みである。まず、用途を特定して組まれていた無数の予算を一つにまとめて、エージェンシーが予算を自由に使えるようにした。その一方で、省とその担当行政分野に属するエージェンシーとが業績合意（performance agreement）を行うことにより、達成すべき目標の設定にエージェンシーを関与させて責任を負わせるようにした。これにより、利用可能な資源と達成すべき目標との間に適切なバランスを見出すことができ、求められる効果を効率的に達成することができると考えられている。

業績合意は法的な拘束力を持たないと考えられており、契約法上の義務や責任が生じるわけではない。また、法令によりエージェンシーに与えられた任務は業績合意の前提であり、業績合意によって議会が制定した法律や予算を潜脱又は変更することはできない。業績管理は、エージェンシーの法令上の任務を効率的・効果的に遂行するための運用上の仕組みとして取り扱われている⁽¹⁷⁾。

5 横の関係

フィンランドでは、省とその担当行政分野に属するエージェンシーとの縦の関係が伝統的に強く、担当分野を越えた横のつながりは必ずしも強くないと言われてきた。この状況を改善するため、近年では、政府全体のプログラムによる管理のほか、コーポレート・ガバナンスを国全体に応用した取組みが行われている。一例として、国が株式を保有する会社の経営政策は、原則として、省の一つである政府事務局⁽¹⁸⁾が一元的に決定することとされている。⁽¹⁹⁾

(14) *op.cit.*(12), p.16. この原則について法令上の根拠は見当たらない。なお、かつてはフィンランドと同じ国であったスウェーデンの憲法には、明文の規定がある（統治組織法（Regeringsformen）第12章第2条）。

(15) Ministry of Finance, *op.cit.*(7), pp.15-16.

(16) *op.cit.*(12), p.20.

(17) Ministry of Finance, *op.cit.*(7), p.43.

(18) 政府事務局は、英語版ホームページでは“Prime Minister’s Office”と名乗っているが、首相を長とし、大統領及び政府の業務を補佐する官房業務のほか、他のいずれの省の担当分野にも属しない社会政策の立法準備を行うとされる。“Functions” 政府事務局ホームページ<<http://www.vnk.fi/toiminta/en.jsp>> わが国の場合、他の行政機関の所掌に属しない事務は総務省の事務である（総務省設置法（平成11年法律第91号）第4条第99号）。

(19) *ibid.*, p.60.

6 近年の組織改革

(1) 労働・経済省の新設

省再編の事例として、2008年、貿易・産業省と労働省の大部分とが統合されるとともに、それまで内務省及び社会保健省に属していた地域の発展に関する権限も移管され、新たに労働・経済省が設置された。この省は、起業家活動及びイノベーション活動の基礎となる環境を管理し、労働市場の機能及び労働者の雇用可能性、グローバル経済における地域の発展を確保することを目的とする。

新たな省を設置した狙いは、イノベーションを促進し、フィンランドの国際競争力を高めることにあった。省内には、担当行政分野に属するエージェンシーを含めた分野全体の強力な連携と業績管理を担当するコーポレート・ガバナンス部門が置かれている。

(2) エージェンシーの公企業化・民営化・統廃合

中央行政のサービスを向上させるための方策として、エージェンシーを市場原理に基づいて運営するという改革も進められてきた。エージェンシーを政府が株式を所有する会社に転換すること（民営化）を最終目標にしつつ、職員を市場原理に適応させるための過渡期における形態として、公企業制度が導入された。

公企業通則法は1987年に制定され⁽²⁰⁾、翌年から施行された。公企業は、エージェンシーと会社の間位置する組織形態とされる。独自の法人格を持たず、その職員は国に雇用されるが⁽²¹⁾、国家予算から切り離され⁽²²⁾、市場経済原理の下で、公企業ごとに個別法で定められた事業その他の目的のために運営される。ただし、原則として省の監督下にあり、政府は重要で影響の大きい事項についてのみ決定する。

2008年までに、16のエージェンシーが公企業に移行し、このうち6は更に民営化された⁽²³⁾。結果として、1989年から1995年までの間に、国の予算から直接人件費が支出されている人数は約213,000人から約130,000人へと減少した。

また、顧客志向と効率性を追求した結果、業務の重複するエージェンシーは統廃合されている。国立研究機関の例としては、2009年に、国立厚生保健研究開発センター（Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus）と国立公衆保健研究所（Kansanterveyslaitoksen）が統合され、新たに国立保健厚生研究所（Terveyden ja hyvinvoinnin laitos）が設置された。両者は共に、専門的指導と監督を通じた自治体の保健及び社会福祉の発展を目的に掲げており、その違いが顧客から見て不明瞭であること、研究データ・登録データをそれぞれ独自に保有するのは不効率であること等から、両者を統合して保健厚生分野の強力な研究機関とするのが狙いとされている⁽²⁴⁾。

(20) Valtion liikelaitoksista (1987年627号)。同法は2002年に全面改正されている（2002年1185号）。なお、公企業制度については、II-3-(4)も参照。

(21) Government Communications Unit, "Cabinet Committee on Economic Policy to assess the compatibility of the state enterprise model with Europe's internal market" (Press release 27/2008), 2008.1.30, 政府事務局ホームページ <<http://www.vnk.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=219594>>

(22) 予算法第4条。

(23) 国立研究機関の例としては、2007年に地質学研究庁の科学分析部門が民営化されている。

(24) Kirsi Hyytinen et al., *The role of public research organizations in the change of the national innovation system in Finland*, (Publications of the Advisory Board for Sectoral Research 6:2009) pp.35-36.

II VTT

1 概要

VTTは、前述のとおり北欧で最大規模の総合的な公的研究機関である。法律上の設置根拠は、2010年12月に全面改正された技術研究センターVTT法（Laki Teknologian tutkimuskeskus VTT:stä (2010年953号)。以下「VTT法」という。）である⁽²⁵⁾。労働・経済省の担当行政分野に属してはいるが、独立した中立・非営利目的の研究組織たるエージェンシーである⁽²⁶⁾。現在VTTの事業目的とされているのは、国際的に高い品質において科学技術・経済の知識及び技能を創造し、技術とイノベーションを市場及び社会全体にもたらすことである。併せて、国のイノベーション政策の立案及び執行の補助も行うこととされている。

上記の目的のために、VTTは次の業務を行う。すなわち、①多様な技術分野において、研究及び対価を伴う業務を遂行すること、②研究成果を商業化すること、③技術の発展と活用に関する専門的サービスを提供すること及び④基準適合性の評価を行うこと、である。

VTTは、自国のための研究だけでなくEU諸国やその他の国の研究機関との共同研究を行っており、国内及び海外の顧客にも有償のサービスを提供している⁽²⁷⁾。

以下、VTTの組織について、創設期から現在に至るまでの流れに沿って説明する。

2 近年までの経緯

(1) 創設期

VTTは、国立技術研究機関法（Laki valtion teknillisestä tutkimuslaitoksesta (1942年44号)）の施行により1942年に設置された⁽²⁸⁾。当時は、貿易・産業省の直接の監督下で運営されており、その目的は「科学と社会の利益のために技術研究を行う」ことであった。これに加えて、VTTは公的機関、私人、企業その他の組織の依頼に基づき、物質や構造物の検査業務も行った。また、商業目的での調査研究を行うことも認められていた。公式には独立した組織であったが、実際にはヘルシンキ工科大学との密接な関係の下に運営されていた。なお、第二次世界大戦中には、軍の指示に一部基づき軍事研究及び試験を行いながらも、戦後を意識した研究能

(25) VTTは公権力を行使するエージェンシーではないが、重要な組織であるために、法律によって基本事項が規定されている。“Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om Teknologiska forskningscentralen VTT och om ändring av 67 § I patentlagen och 6 § I gentekniklagen” (RP 75/2010 rd), p.4. finlexホームページ <<http://www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2010/20100075.pdf>>

(26) *ibid.* 前述したように、エージェンシーが独立性の高い組織であることはフィンランドにおいては自明であるが、国際市場での信頼を得るため、独立・中立である旨が法律に明記されるとともに、国家援助を受ける組織は利益を追求してはならないというEU競争法に準拠するため、非営利である旨が規定されている（VTT法第1条）。また、VTTはその業務に関し、国の権利及び利益を監視し、国を代表して訴訟を行う（VTT法第9条）。

(27) 2010年におけるVTTの収入の68%は外部資金（ただし、このうち28%は国内公共セクターからの収入である。）であった（*op.cit.*(3), pp.38-39.）。他国の機関や企業との共同研究は、専門性の向上や、経済界の関心を知る上で重要である（*op.cit.*(25), p.6.）とされる一方で、国の政策をVTTの運営に反映させるためにも、国の予算措置の割合をより高めるべきだとする議論もあった（（貿易・産業省とVTTとの2005年補足業績合意）“KAUPPA- JA TEOLISUUSMINISTERIÖN JA VALTION TEKNILLISEN TUTKIMUSKESKUS-KUKSEN (VTT) VÄLISTÄ TULOSSOPIMUSASIAKIRJAA VUODELLE 2005 TÄYDENTÄVÄ SOPIMUS,” p.2. VTTホームページ<<http://www.vtt.fi/liitetiedostot/vtt/netravtt/tulossopimuksen2005taydennys.pdf>>を参照。）。

(28) 以下、近年までの経緯については、主として“The History of VTT” VTTホームページ<<http://www.vtt.fi/vtt/history.jsp?lang=en>>を参照した。

力の向上を模索していたとされる。

(2) 戦後から近年まで

第二次世界大戦後には、当時の経済社会情勢の需要に応えるため、VTTの他にもフィンランドに多くの国立研究機関が設立された。1952年にVTTはその目的を再定義し、国の経済発展のために純粋に科学的な目的で研究を行うことを優先的な業務としたが、産業界の関心は当初主として試験・検査にあり、研究の依頼は少なかった。1950年代後半から次第に研究への関心は高まってきた。国際競争が激化し、産業界が製品の品質と製造工程への投資を増大させる必要に迫られていたためだとされる。VTTに設立当初10あった研究所は、1940年代終わりごろから少しずつ数が増え、1950年時点で15、1960年代半ばには26となり、この頃VTTはフィンランド最大規模の研究機関となった。

1972年には新たな根拠法として国立技術研究センター法 (Laki valtion teknillisestä tutkimuskeskuksesta (1972年144号)。以下「旧VTT法」という。) が施行された。これに伴い、VTTは3つの部門から構成される研究センターに再編された。1978年にVTTは財政危機に陥った。その結果、財務省が翌年の補正予算に活動資金を追加することになった代わりに、国の予算に基づく研究と商業的な研究は以後分離して行われることになった。その後、研究所の数は1990年代初めには39に達した。

国の行政改革が進み、1994年に組織改革が行われ、VTTは独立採算型の9研究所に再編され、2002年には更に統合を行い、研究所の数は6となった。

3 近年の組織改革

(1) 改革の狙い

2006年以降、VTTは大規模な組織改革を進めている⁽²⁹⁾。エージェンシー一般が直面する、サービスの有効性・効率性の向上という課題は、公的研究機関の場合、国の予算を用いて研究を行うことをどう正当化するか、という課題に関わる。VTTは国のイノベーションシステムに貢献するため、省によるコントロールを維持しつつも、設立当初から商業研究に関わっていたことから、顧客志向を強め、国際的な競争力を高めることにより、上記の課題に取り組もうとしている。以下、近年の組織をめぐる改革について、主なものを概説する。

(2) 知的財産権の効率的運用・スピンオフ会社への出資

2005年に貿易・産業省と交わされた補足業績合意⁽³⁰⁾により、VTTは、中立性を保ち、市場への影響を避けつつも、知的財産の運用や関連会社への出資を可能にする改革を行うことになった。

2006年、独立した業務部門としてVTT Venturesが立ち上げられ、VTTが持つ知的財産権の運用及び実施許諾、VTTの技術に基づいたベンチャービジネスの立ち上げを一括して担当することとされた。それまでは、VTTの各研究部門が個別に知的財産権の運用を行っていた。

(29) 以下、近年の組織改革については、主としてLoikkanen et al. *op.cit.*(5), pp.75-98.; *op.cit.*(24) を参照した。

(30) 補足業績合意は必要に応じて交され、毎年交される通常の業績合意の一部を構成する。*op.cit.*(27)

また、スピノフ会社（VTTの技術を用いるために新設された会社）の経営権に関する改革が行われた。旧VTT法の解釈が変更され、後述するVTTの理事会は、VTTの持つスピノフ会社の経営権を行使できるようになった。VTTは知的財産権等の技術的資産を現物出資することができ、VTTの持つ特許を利用した会社の株式の発行を引き受けることができる。さらに、VTTはスピノフ会社に対し、予算の中から年間50万～150万ユーロの出資を行う権限を議会から与えられた。

2007年末において、VTTが特許権を持つ発明は200を超えていた。また、2009年の初めには、VTTは14のスピノフ会社の少数株主となった。

(3) 民間研究所の合併等による企業向け専門的サービス提供部門の改革

VTTはスピノフ会社を立ち上げるだけでなく、民間企業である中央研究所株式会社（Oy Keskuslaboratorio, KCL）のパルプ・紙研究所を合併している。その背景には、フィンランドの製紙業界が直面した紙の需要の変動、厳しい世界競争市場、原料となる木材の価格高騰等を原因とする経済的な課題があった。合併の狙いは、林業の各生産段階の全てに対応できる世界的に見ても珍しい専門的な林業研究所を設立することにあった。

また、2006年の改革では、検査や測定といった専門的サービスを顧客に対して提供する業務も、独立した部門となった。これらの業務は、民間企業の製造物を市場や消費者に適したものとすることや、産業界の抱える問題に解決を与えることが主になっており、専ら外部需要に依存している。このため、外部から得られる収益で、業務に要する費用を賄うことができた。

(4) 公企業化の検討

顧客志向・市場志向の運営を追求する手段として、エージェンシーであるVTTを公企業化する案が当初は検討されていた。しかし、2007年に公企業であるフィンランド道路公企業（Tielikelaitos）について、通常の破産法や法人税関係法令が適用されないことがEC条約上許容されない国家援助（state aid）⁽³¹⁾に当たる、と欧州委員会が決定したこと⁽³²⁾を受け、公企業制度自体の見直しが必要になった。このため、政府の経済政策委員会（首相を議長とし、経済関係分野の大臣を委員とする閣僚委員会）は、既存の公企業通則法⁽³³⁾に基づいた新たな公企業を設置しない方針を決定するとともに、労働・経済省が進めていたVTTの公企業化を中断させた⁽³⁴⁾。

(5) グループ経営モデルの導入

2008年5月、VTTと労働・経済省は補足業績合意⁽³⁵⁾を交わし、フィンランド内外の調査研究

(31) 旧・欧州共同体設立条約第87条第1項（現在の欧州連合の機能に関する条約（The Treaty on the Functioning of the European Union）第107条第1項に当たる。）は、「本条約に別段の定めがある場合を除き、国家により又は国家の財源より付与される援助で、一定の事業者又は一定の製品の生産を優遇することによって競争を歪め又は歪めるおそれのあるものは、形式の如何を問わず、加盟国間の貿易に影響を及ぼす限り、共同市場と両立しない」と規定する。国家援助について、詳しくは庄司克宏『EU法 政策篇』岩波書店、2003、pp.80-84.を参照。

(32) 2008/765/EC “COMMISSION DECISION of 11 December 2007 on the aid No C 7/06 (ex NN 83/05) implemented by Finland for Tielikelaitos/Destia” 欧州委員会ホームページ
<http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_C7_2006>

(33) なお、その後、公企業による行政サービスの提供対象は国のエージェンシーに限定するという制度改正が行われた（2010年1062号）。Ministry of Finance, *op.cit.*(7), p.50.

(34) *op.cit.*(21)

(35) “TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN JA VALTION TEKNILLISEN TUTKIMUSKESKUKSEN(VTT) VÄLISEN TULOSSOPIMUKSEN TÄYDENNYKS” 2008.5.5, VTTホームページ<<http://www.vtt.fi/liitetiedostot/vtt/netravtttulo>

市場におけるVTTの役割を強化し、業務の効率性と有効性を高めることを目的として、2010年までの3年間で実施するVTT 2010プログラム（VTT 2010 OHJELMA）に合意した⁽³⁶⁾。

本プログラムには、公企業化の代わりに、グループ経営モデルの導入が定められていた。新たに有限責任会社を設立し、従来VTTが行っていた一部の事業を移管して営業させ、エージェンシーであるVTTが上位組織としてこれらの会社の運営を行うというものである。

まず、レポート作成、検査、調査、分析、測定業務といった専門的サービスを顧客に提供する部門が、既に独立採算を実現していたために会社化の検討の対象となった。その結果、VTTの専門的サービスを会社化する法律（Laki Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen asiantuntijapalvelujen yhtiöittämisestä（2009年849号））が制定された⁽³⁷⁾。この部門に所属するVTTの職員は、そのまま新しい会社に移ることとされ、これにより約250人の人員削減が実現した。また、VTTと合併するKCLのバルプ・紙研究所も、この会社に統合されることとなった。KCLからは約160人が移転してきたため、グループ全体では約90人の削減が実現したことになる。

次に、VTT Venturesが行っていた、スピンオフ会社の育成及び運営に関する機能についても会社化が検討され、VTTの関連会社の育成及び運営に関する機能を会社化する法律（Laki Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen osakkuusyritysten kehittämiseen ja hallinnointiin liittyvien toimintojen yhtiöittämisestä（2009年850号））が制定されるに至った⁽³⁸⁾。会社化の理由としては、①投資に伴うリスクを有限とすることができること、②エージェンシー一般の行動原則である中立・公平にとらわれず、合理的経営に最適な判断を下すことができること、③部門を切り離すことにより、スピンオフ会社の運営については、費用と収益の関係が明らかになって透明性が向上すること、④エージェンシーよりも多くの資本獲得手段を持つこと、等が挙げられている⁽³⁹⁾。新たに設立される会社には、投資、企業運営の専門家を雇用するため、VTTからの職員の異動はない。

いずれの会社も国が株式を100%保有し、VTTにより運営される。この他、VTTの業務を海外で行う部門であるVTT Internationalも会社化された。

上記の2法律は、いずれも2010年1月1日から施行されている。このように、収益を得られる部門を会社化することにより、エージェンシーとしてのVTTが研究機関であるとの位置付けが明確化された。

4 旧VTT法の全面改正

1972年に制定された旧VTT法は、上記のようなグループ経営モデルの導入といった近年の組織改革や、労働・経済省との業績合意に基づく運用を想定していなかった。このため、現在

ssopimuksen2008taydennys.pdf>

(36) “VTT:n organisaatorakennetta selkeytetään” 労働・経済省ホームページ
<http://www.tem.fi/index.phtml?96107_m=91721&s=3407>

(37) 立法時の政府提案理由について、“Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om bolagisering av experttjänsterna vid Statens tekniska forskningscentral” (RP 165/2009 rd) finlexホームページ<<http://www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2009/20090165.pdf>>

(38) 立法時の政府提案理由について、“Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om bolagisering av de funktioner vid Statens tekniska forskningscentral som hänför sig till utvecklingen och förvaltningen av intresseföretag” (RP 164/2009 rd) finlexホームページ<<http://www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2009/20090164.pdf>>

(39) *ibid.*, p.5.

の状況に対応する新たな法律を制定する必要性が生じ、その結果として2010年にVTT法が制定された。以下、主要な改正点を概説する⁽⁴⁰⁾。

(1) 会社化の一般的権限

これまで個別に法律を制定して行ってきた業務部門の会社化について、一般的な権限が規定された。VTTは、VTT法において課せられた事業の実施方法として、当該事業を行う会社をVTTが運営するという方法によることができる⁽⁴¹⁾。これにより、2009年に制定された2つの会社化に関する法律は、この権限の一部を構成するものとなり、グループ経営の制度がVTTに導入された。

ただし、個別の会社化に当たっては、従来どおりの手続を踏む必要がある⁽⁴²⁾。また、グループ経営する会社に対してVTTが総務部門の支援を行う場合には、市場価格を考慮した対価を得ることができる。これは、競争法の観点から、当該会社を他の一般企業と比較して優位な位置に立たせないためだとされる。

2010年現在で、VTT Expert Services, VTT Ventures, VTT International 及び VTT Memsfab の4社が経営グループに入っている⁽⁴³⁾。

(2) スピンオフ会社等への出資

この他、VTTがスピンオフ会社に出資を行うことについては、これまで議会の授権により認められてきたが、この授権は永続的な性質を持つとされていたため、法律で明文化された。

VTTは、直接に又はその運営する会社を通じて、国の予算により授権された範囲内で、運営のための予算、知的財産権その他の財産を、スピンオフ会社やVTTの機能が移管された会社といった一定の類型の会社に出資することができる。

(3) 業績合意に基づく業務

これまでの組織改革は専ら業績合意に基づいて実施されており、法律との関係が不明瞭であったため、VTTが業績合意に基づく業務をも行う旨が法律に明記された。この他、VTTは政令に基づく業務を行うこととされている。

(4) 名称変更

VTTの法律上の正式名称は“Teknologian tutkimuskeskus VTT”とされ、これまで事実上の略称であった「VTT」が、国際的な知名度の高さを理由として、正式名称の一部となった。もっとも、この長い名称は業績合意のような公式文書においてのみ用いられ、通常は単にVTTと呼ばれる⁽⁴⁴⁾。

(40) 以下、旧VTT法の改正及びVTTの意思決定機関については、主として立法時の政府提案理由 (*op.cit.*(25)) を参照した。

(41) ただし、国が株式を保有する会社 (VTTの事業を行う会社も含まれる。) の重要な経営判断については、VTTではなく議会及び政府が判断権を留保している。国の株式保有及び経営権行使に関する法律 (Laki valtioon yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (2007年1368号) 第6条。同法には政府事務局による非公式の英訳がある。<<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2007/en20071368.pdf>>)

(42) 2010年12月には、政府の決定により、VTTが行う小型・超小型電子製品の製造業務をVTTが運営する新たな会社 (VTT Memsfab) に移転する権限が与えられた。“New State-owned Company to Begin Production of Micro and Nanoelectronic Devices” VTTホームページ<<http://www.vtt.fi/news/2010/211210VM.jsp>>

(43) グループ会社4社の2010年における収入は2200万ユーロ、職員数は346名である (*op.cit.*(3), p.39.)。

(44) “VTT:n nimi muuttuu” VTTホームページ<http://www.vtt.fi/news/2010/11122010_laki.jsp?lang=fi>

5 意思決定機関

旧VTT法の全面改正に当たっては、VTTの重要性に鑑み、これまで政令（Asetus valtion teknillisestä tutkimuskeskuksesta（1993年940号））で規定されていた意思決定機関についての定めを法律で規定することとされた⁽⁴⁵⁾。以下、現在の意思決定機関について紹介する。

(1) 総裁

エージェンシーとしてのVTTを代表する最高経営責任者は、政府により任命される総裁（pääjohtaja, CEO）である。総裁は、VTTの業務を指揮監督するとともに、労働・経済省との間で行われる業績管理及び目標の達成に責任を負う。

総裁は、理事会により決定されるものを除き、VTTが決定すべき個別の事案について決定する権限を持つ。また、運営規則を制定し、同規則に基づき、被用者である別の者に当該決定を委ねることができる。この場合、個別の事案について総裁は決定権を留保することができる。

(2) 理事会

VTTには、総裁のほか、統治機関として理事会（Johtokunta）が置かれている。理事会は、戦略レベルにおいてVTTの運営を補佐するとされており、VTTに関する重要な意思決定は理事会において行われる。VTTの運営計画を決定し、労働・経済省との業績合意に定められた目標に沿って、国からの予算の配分を決定するほか、VTTが運営する会社のコーポレート・ガバナンスについて、経営判断を行う⁽⁴⁶⁾。また、理事会は、VTTの業務について指示、監視及び監査を行う。

理事会は5人から7人までの理事から成り、理事は3年の任期で政府により任命される。理事の1人は労働・経済省を代表している。この他、政府は議長及び副議長を別に任命する。利益相反を防ぐため、総裁は理事にはなれず、VTTの被用者も理事となることができない。理事会の定足数は、議長又は副議長のいずれか1人及び理事の半数以上である。

おわりに

これまで見てきたとおり、VTTは、エージェンシーとして国の行政機関としての立場を維持する一方で、一部の部門を会社化しVTTグループとして一体的な経営を行うなど、企業的手法に基づいた相当に自律的な運営を行っている。このようなVTTの組織と比較してみると、わが国の公的研究機関（研究開発法人⁽⁴⁷⁾）が多く該当する独立行政法人（以下「独法」という。）の組織には次のような特徴があると考えられる⁽⁴⁸⁾。

(45) *op.cit.*(25), p.4.なお、現行のVTTに関する政令（Valtioneuvoston asetus Teknologian tutkimuskeskus VTT:stä（2010年1012号））には、VTT法が明確に委任した事項について規定されている。旧VTT法の政令委任事項が不明確だったことも、旧VTT法の改正理由のひとつだとされている。

(46) ただし、注(41)も参照。

(47) 研究開発システムの改革の推進等による研究開発能力の強化及び研究開発等の効率的推進等に関する法律（平成20年法律第63号）第2条第8項及び別表

(48) なお、本稿では取り上げないが、わが国の公的研究機関としてはこの他にも国立大学法人があげられ、一例としてスピノフ会社への出資がその業務に含まれている（国立大学法人法（平成15年法律第112号）第22条第1項第6号）。

第一に、エージェンシーとして省から独立した地位を有するVTTには、重要な意思決定を行うために合議体である理事会が置かれている。これに対し、独法は、業務運営の全権限が長に集中する構造になっている⁽⁴⁹⁾。これは、独法は国から独立した法人格を持つものの、政策立案は省において行われ、独法は専ら執行機能を担うものと想定されていたためだと言われている⁽⁵⁰⁾。

また、省との関係の違いは業績管理の手法にも反映されている。VTTは省との間で対等な合意に基づいて業績目標を設定するのに対し、独法が達成すべき中期目標は、主務大臣が一方的に設定する仕組みになっている⁽⁵¹⁾。

このように、制度上は、独法よりもVTTのほうがより自律的な仕組みであるように思われる。市場原理を踏まえた運営により、VTTが収入の約7割を外部資金から獲得しているのもその例だといえる。他方、その業務運営は顧客や市場の動向の影響を大きく受けている⁽⁵²⁾。国の政策を反映した業務運営という点からすると、上記のとおり執行機能に特化した仕組みを持つ独法のほうが効果的な面もあると考えられる。

現在わが国で進められている研究開発法人の見直しにおいては、その自律性も論点となっているが、VTTの経験はひとつの参考になり得るものと思われる。

(49) 独立行政法人通則法（平成11年法律第103号）第19条第1項。この他、理事等の役員が置かれる場合もある。例えば産業技術総合研究所においては、代表権を持つ副理事長を置くことができる（独立行政法人産業技術総合研究所法（平成11年法律第203号）第7条第2項及び第8条第1項）。

(50) 宇賀克也「アメリカの政府関係法人—わが国の特殊法人、独立行政法人との比較—」碓井光明ほか編『公法学の法と政策—金子宏先生古稀祝賀—下巻』有斐閣、2000、p.216。

(51) 独立行政法人通則法第29条第1項。その他、独法の自律性に関する課題として、大迫丈志「独立行政法人制度の課題」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』No.688、2010.10、pp.8-11を参照。

(52) もっとも、VTTも国の行政機関である以上、国の政策と無縁ではいられず、業績管理により、歴史的に有してきた自律性には一定の制限がつけられていることに留意が必要である。