

5 研究開発法人の概要とその制度の見直しの経緯

森田 倫子

要 旨

研究開発法人は、我が国における狭義の公的研究機関の一種であって、i) 研究開発等、ii) 公募研究開発の資金配分又はiii) 科学技術に関する啓発・知識の普及に係る業務を行う独立行政法人であり、現在37機関が存在する。独法制度の下、自律的で柔軟な組織運営が一定程度可能となった一方で、他の独法と横並びの規制の下に置かれたことが、我が国の研究開発能力の強化・効率化の阻害要因の一つとも指摘されてきた。同法人に関する制度は、国際競争の激化を背景とした我が国の研究開発力強化を図る観点と、厳しい財政状況を背景とした独法改革の観点から見直しが進められている。同法人の概要と平成23年1月下旬までの見直しの経緯をまとめる。

I 研究開発法人の概要

研究開発法人は、第Ⅲ部第1章のpp.85-86の区分に従えば、我が国における狭義の公的研究機関のうちの「③国から組織的に独立している研究機関であるが国から相当の資金的な支援を得ている機関¹⁾」に含まれる。

研究開発法人は、「独立行政法人通則法」(平成11年法律第103号。以下「通則法」という。)及び個別法に基づき設立され、「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。以下「研究開発力強化法」という。)で定義される独立行政法人(以下「独法」という。)である。独法として「国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、国が自ら主体となって直接に実施する必要のないもののうち、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの又は一の主体に独占して行わせることが必要であるものを効率的かつ効果的に行わせること」(通則法第2条)を共通の目的として設立され、かつ、各個別法に定める固有の目的を有する。研究開発力強化法では、研究開発法人とは、「独立行政法人であって、研究開発等、研究開発であって公募によるものに係る業務又は科学技術に関する啓発及び知識の普及に係る業務を行うもののうち重要なものとして別表に掲げるもの」(第2条第8項)と定義され、同法制定時には32の機関が掲げられた。その後、平成22年4月に6機関が加わり、平成23年11月に1機関が解散したことから、研究開発法人は37となった(表1)。

設立経緯から言えば、省庁の試験研究機関等(研究交流促進法(昭和61年法律第57号。研究開発力強化法の制定に伴い廃止)第2条第1項の規定に基づき同法施行令の別表で列記)に含まれていた機関が単独で、又は、それらが統合して独法化した後、研究開発力強化法により研究開発法人とされた例が多い。独法化後に、他の独法、特殊法人、認可法人、社団法人又は大学共同利用機関との統合(又はその業務の継承)を経たものもある。また、特殊法人・認可法人単独で、又は、特殊法人同士が統合して独法化し、研究開発法人となったものも7ある。

*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成24年1月25日である。

(1) 平成21年度における理・工・農・保健分野の特殊法人・独法は50機関(総務省統計局「平成22年度科学技術研究調査」)。

研究開発法人は、「長期的視野に立った研究開発、公共性が高い研究開発、現時点ではリスクが高い研究開発など、民間や大学では困難な研究開発を実施する機関である⁽²⁾」とされるが、これまでの経緯から、役割・機能には民間や大学とオーバーラップする部分もある⁽³⁾。

表1 研究開発力強化法第2条第8項の業務類型別* 研究開発法人 (〔 〕内は主務府省の最初の一字)

法の定義する業務	独法（法制定時）	追加又は解散した独法
研究開発等	沖縄科学技術研究基盤整備機構〔内〕、情報通信研究機構〔総〕、酒類総合研究所〔財〕、国立科学博物館〔文〕、物質・材料研究機構〔文〕、防災科学技術研究所〔文〕、放射線医学総合研究所〔文〕、理化学研究所〔文〕、宇宙航空研究開発機構〔文〕、海洋研究開発機構〔文〕、日本原子力研究開発機構〔文〕、国立健康・栄養研究所〔厚〕、労働安全衛生総合研究所〔厚〕、医薬基盤研究所〔厚〕、農業・食品産業技術総合研究機構〔農〕、農業生物資源研究所〔農〕、農業環境技術研究所〔農〕、国際農林水産業研究センター〔農〕、森林総合研究所〔農〕、水産総合研究センター〔農〕、産業技術総合研究所〔経〕、石油天然ガス・金属鉱物資源機構〔経〕、土木研究所〔国〕、建築研究所〔国〕、交通安全環境研究所〔国〕、海上技術安全研究所〔国〕、港湾空港技術研究所〔国〕、電子航法研究所〔国〕、国立環境研究所〔環〕 計29機関	○平成22年4月に追加：高度専門医療に関する研究等を行う独法（国立がん研究センター〔厚〕、国立循環器病研究センター〔厚〕、国立精神・神経医療研究センター〔厚〕、国立国際医療研究センター〔厚〕、国立成育医療研究センター〔厚〕、国立長寿医療研究センター〔厚〕） ○平成23年11月に沖縄科学技術大学院大学学園の成立に伴い解散：沖縄科学技術研究基盤整備機構〔内〕 +6機関-1機関
資金配分（なお、下線の機関は研究開発等の業務も行う）	情報通信研究機構〔総〕、科学技術振興機構〔文〕、日本学術振興会〔文〕、 <u>医薬基盤研究所〔厚〕、農業・食品産業技術総合研究機構〔農〕、新エネルギー・産業技術総合開発機構〔経〕、石油天然ガス・金属鉱物資源機構〔経〕</u> 計7機関	—
啓発・知識普及	国立科学博物館〔文〕（研究開発業務も行う。）、科学技術振興機構〔文〕（資金配分業務も行う。）	—

*法には各業務類型に属する独法の名称は示されていない。「研究開発等」・「資金配分」の業務を行う研究開発法人（法制定時）の特定は、「独立行政法人、国立大学法人等の科学技術関係活動に関する調査結果（平成21事業年度）」（総合科学技術会議、平成23年1月6日）p.2-2及び同「付録」による。「啓発・知識普及」の業務を行う研究開発法人の特定については、本文参照。

（出典）上記の資料に基づき筆者作成。

1 研究開発等の業務と規模

「研究開発等」を行う独法には、分野別の研究開発機関のほか、分野によらない総合的な研究開発機関（「自然科学全般に関する総合的研究機関⁽⁴⁾」である理化学研究所、「基礎から製品化に至る連続的な研究を一貫して推進⁽⁵⁾」する産業技術総合研究所）がある。組織の規模は、常勤職員数46の酒類総合研究所から同4,694の日本原子力研究開発機構までと幅が広い（平成23年4月現在）。なお、これらの独法は、研究開発のほか、標準の設定、研究開発基盤の管理・運営・提供、研究開発のハブ機能等に関する業務も行っている（表2）。

研究開発等を行う独法は、研究開発力強化法制定時には29であった（表1）。この29独法の研究者実数は15,666人であり⁽⁶⁾、これは我が国で研究を行う全ての組織（企業、非営利団体、大学及

(2) 「科学技術基本計画（平成23年8月19日閣議決定）」V. 3.(3).

(3) 役割・機能のオーバーラップについては、第Ⅲ部第1章のpp.92-93に詳しい。現在の主要な研究開発法人のもととなった国立試験研究機関における基礎研究の強化の根拠については、第Ⅱ部第1章p.22のコラム参照。

(4) 「独立行政法人理化学研究所 中期目標（平成23年3月30日）」文部科学省、p.2. 理化学研究所ウェブサイト < <http://www.riken.go.jp/r-world/riken/info/pdf/c-mokuhyo2.pdf> >

(5) 「独立行政法人産業技術総合研究所 第3期中期計画（認可 平成22年3月29日、変更認可 平成23年12月15日）」p.1.産業技術総合研究所ウェブサイト<http://www.aist.go.jp/aist_j/outline/middle_plan3/cyuukikeikaku3.pdf>

(6) 非常勤研究者を含む実数（出典：「独立行政法人、国立大学法人等の科学技術関係活動に関する調査結果（平成21事業

表2 研究開発等の業務を行う独法の、研究開発以外の業務の例

業務の種類	例
標準の設定等	<ul style="list-style-type: none"> ●標準時の通報（情報通信研究機構） ●計量標準の設定（産業技術総合研究所）
基準適合性等の鑑定・審査	<ul style="list-style-type: none"> ●酒税の適正かつ公平な賦課の実現のための酒類の高度な分析・鑑定（酒類総合研究所） ●自動車・装置の基準適合性審査（交通安全環境研究所）
研究開発基盤の管理・運営・提供	<ul style="list-style-type: none"> ●実験動物・遺伝子材料等の収集・保存・提供等（理化学研究所） ●農業生物の遺伝資源の受入・保存・配布・情報管理（農業生物資源研究所） ●共用施設である「京速コンピュータ『京』」の運用（理化学研究所） ●大学共同利用機関でもある宇宙科学研究所の運営（宇宙航空研究開発機構） ●大強度陽子加速器施設の建設・運営（日本原子力研究開発機構。大学共同利用機関法人高エネルギー加速器研究機構と共同で実施）
研究開発のハブ機能	<ul style="list-style-type: none"> ●低炭素化材料設計・創製ハブ拠点（物質・材料研究機構）
教育・研修	<ul style="list-style-type: none"> ●連携大学院、技術研修（産業技術総合研究所） ●国立看護大学校（国立国際医療研究センター）
資源の維持／資源の安定供給	<ul style="list-style-type: none"> ●さけ類・ます類のふ化・放流（水産総合研究センター） ●石油・金属鉱産物の備蓄（石油天然ガス・金属鉱物資源機構）
医療	<ul style="list-style-type: none"> ●病院（放射線医学総合研究所、国立がん研究センター、国立循環器病研究センター、国立精神・神経医療研究センター、国立国際医療研究センター、国立成育医療研究センター、国立長寿医療研究センター）

（出典）各独法の個別法及び組織図・業務案内を基に筆者作成。

び公的研究機関。人文・社会科学分野を含む。)の研究者実数計(889,341人)⁽⁷⁾の1.8%に相当する(平成21年度)。ここから石油天然ガス・金属鉱物資源機構を除いた⁽⁸⁾28独法の支出は、約1兆494億円であり、これは、我が国で研究を行う全ての組織(同)による内部使用研究費の合計の6.1%に相当する⁽⁹⁾(平成21年度)。同28独法の収入は、約1兆452億円であり、うち国からの収入が約9,395億円(運営費交付金約6,878億円、施設整備費補助金約770億円、その他の収入(国から)約2,077億円の計)で、全体の約90%を占める⁽¹⁰⁾(平成21年度)。

2 資金配分業務と規模

大学、公的研究機関及び企業等の研究者・研究開発に対する「資金配分」は、府省においても行われているが、独法でこれを行うものは7ある⁽¹¹⁾。このうち4独法は、研究開発等の業務も

- 年度)」(総合科学技術会議、平成23年1月6日)の「付録」。
- (7) 非常勤研究者を含む実数(総務省統計局からの聞き取り)。(出典：総務省統計局「平成22年度科学技術研究調査」)。この統計については、研究に振り向けられる時間数を考慮しない「実数」(＝「頭数」)であることと、人文・社会科学分野が含まれていることに注意が必要である。たとえば、人文・社会科学分野を含む大学教員1人が研究者1人としてカウントされている。
- (8) 石油天然ガス・金属鉱物資源機構は、研究開発以外の業務に関する収入・支出の割合が高い(たとえば、平成23年予算でいえば、予算15,797億円のうち、備蓄義務のある民間石油会社等に対する備蓄用石油・石油ガス購入資金融資分が10,209億円を占める)。そのため、集計対象から同機構を除いている(「独立行政法人、国立大学法人等の科学技術関係活動に関する調査結果(平成21事業年度)」(総合科学技術会議、平成23年1月6日) p.1-16)。
- (9) 「独法の支出」は、研究費、人件費、一般管理費、建設費及びその他経費からなる(出典：前掲注6)。一方、「研究機関の内部使用研究費」は、機関の内部で使用した研究費で、人件費、原材料費、有形固定資産の購入費(又は有形固定資産の減価償却費)、リース料及びその他の経費をいう(出典：前掲注7)。両者は異なる統計の異なる項目であり本来は単純に比較できないが、ここでは、規模感の把握のため、おおまかな目安として示した。
- (10) 「独立行政法人、国立大学法人等の科学技術関係活動に関する調査結果(平成21事業年度)」(総合科学技術会議、平成23年1月6日)の「付録」
- (11) 国からの研究開発資金のうち、競争的資金(公募・審査・採択の過程を経て配分される資金)の配分については、第3期科学技術基本計画(平成18年3月閣議決定)において、「配分機能を独立した配分機関へ移行させることを基本とし、方針が定まっている制度は着実な移行を進めるとともに、方針が定まっていない制度は実態を勘案しつつ早期に結論

行う（表1）。なお、研究開発等の業務を行わない資金配分独法も、資金配分以外の業務として、研究開発戦略の立案や科学技術情報の流通促進（科学技術振興機構）、京都メカニズムクレジット取得事業（新エネルギー・産業技術総合開発機構）等を行っている。

この7独法が行う資金配分の総額は約3,725億円であり、うち新エネルギー・産業技術総合開発機構（約1,528億円）、日本学術振興会（約1,220億円）及び科学技術振興機構（約785億円）の3独法で7独法の配分全体の約95%を占める（平成21年度）⁽¹²⁾。新エネルギー・産業技術総合開発機構は、新エネルギーと産業技術分野の、いわゆる「トップダウン型」の配分機関であり、特に「ナショナルプロジェクト事業」（グリーンイノベーション、ライフイノベーション等における重要な産業技術に関する研究開発、実証等の事業。同機構がプロジェクトの事業計画の策定等を行い、公募⁽¹³⁾）の配分額が大きい（約1,288億円。平成21年度）⁽¹⁴⁾。一方、日本学術振興会は、人文・社会科学を含む全分野における研究者の自由な発想に基づく学術研究を対象として「科研費⁽¹⁵⁾」を配分する、いわゆる「ボトムアップ型」の配分機関である。また、科学技術振興機構は、国が設定した戦略目標に基づき同機構が設定した研究領域における課題解決型基礎研究に対する「トップダウン型」の配分等を行っている⁽¹⁶⁾。

3 啓発・知識普及業務

研究開発力強化法には各業務類型に属する独法の名称が示されていないが、コンメンタール⁽¹⁷⁾は、「啓発及び知識の普及」業務を行う独法として国立科学博物館を例示する。このことからこの類型を科学技術一般の展示施設と解すれば、組織内に日本科学未来館を有する科学技術振興機構もこの類型に含まれる。なお、独法自身の研究成果等に関する展示施設であれば、日本原子力研究開発機構（7施設）、産業技術総合研究所（3施設）等が設けている。

4 独法としての研究開発法人

(1) 自律的運営と事後評価

独法制度は、行政の事務減量の推進、効率性・質の向上及び透明性の確保を理念として設計されたものであり、効率性・質の向上に関連して必要とされる自律的な業務運営の仕組みが導入されている⁽¹⁸⁾。独法への主務大臣の関与はあらかじめ法令に規定した個別の場合に限られており、その一つが、3年以上5年以下の期間における中期目標を定めることである。この目標を

を得て適切に対応する。」とされた。ただし、これ以前から、独立した配分機関へのこの機能の移行は行われており、例えば、後述する科研費については、平成11年度から特殊法人日本学術振興会（当時）に科研費の中核である基盤研究等の配分審査事務が移管された（遠藤啓『新訂 わかりやすい科研費』ぎょうせい、2011、p.15）。

(12) 「独立行政法人、国立大学法人等の科学技術関係活動に関する調査結果（平成21事業年度）」（総合科学技術会議、平成23年1月6日）pp.2-2—2-3。

(13) 「経済産業省所管独立行政法人に係る法人シート：新エネルギー・産業技術総合開発機構」（行政刷新会議独立行政法人改革に関する分科会第2WG第3回（平成23年10月7日）会議資料）
<http://www.cao.go.jp/sasshin/doku-bunka/kaigi/2011/wg2_3/06.pdf>

(14) 前掲注12、p.2-11。

(15) 学術研究助成基金助成金及び科学研究費補助金をいう。一部は文部科学省において配分されている。

(16) 「科学技術振興機構2011～2012要覧」p.4。<<http://www.jst.go.jp/pr/intro/outline.pdf>>

(17) 林芳正・福島豊・鈴木寛『研究開発力強化法』科学新聞社、2009、p.41。

(18) 以下この項目は、最後の一文を除き大迫丈志「独立行政法人制度の課題」『調査と情報』（688号、2010.10、pp.2-4.）に基づく。

達成するため、独法は、自ら中期計画を作成し、主務大臣の認可を受ける。また、独法には、用途を定めない運営費交付金が国から交付される。

独法制度では、自律的な業務運営と引換えに事後評価が導入された。事業年度ごとに各府省評価委員会による業績評価が行われ、その評価結果を総務省に設置された政策評価・独立行政法人評価委員会が横断的に見直す。また、中期目標期間終了時には、主務大臣が独法の組織・業務全般の見直しの当初案を作成し、政策評価・独立行政法人評価委員会が事務・事業の改廃に関して「勧告の方向性」等の指摘を行う。この指摘を受けて主務大臣は、案を修正し、予算概算決定時までに見直し内容を決定する。平成22年度には、研究開発法人38（当時）のうち21が「勧告の方向性」の対象となり、法人ごとに事務・事業の廃止や重点化等が指摘された⁽¹⁹⁾。

(2) 総人件費改革及び運営費交付金の削減

「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（平成18年法律第47号。以下「行革推進法」という。）により、独法等の人件費については、平成18年度以降の5年間で平成17年度における額から5%以上を削減することを基本として取り組むこととされた（第53条第1項）。また、運営費交付金については、各独法の中期計画に、削減を前提とした運営費交付金算定ルールが統一的に記載された⁽²⁰⁾。

II 研究開発力の強化と独法改革

1 研究開発力強化のための見直し

(1) 研究開発力強化法による研究開発システムの改善

前述のように、独法の運営の仕組みには一定の自律性と柔軟性が導入されている。一方で、研究開発に関わる公的研究機関の独法化後の課題として、他の独法と横並びの規制の下に置かれたことが我が国の研究開発能力の強化・効率化の阻害要因の一つであるとの指摘もなされた⁽²¹⁾。そのほか、国立大学法人等とも共通する課題であるが、予算の単年度主義、国の資金による研究開発を行う際の収益の取扱いの制約等も指摘された。

研究開発力強化法は、研究開発システム⁽²²⁾改革を行うことによって公的研究機関、大学、民間も含めた我が国全体の研究開発力を強化し、イノベーションの創出を図り、我が国の競争力を強化することを目的として、平成20年6月に成立、同年10月に施行された議員立法である。この法律には、人材の活躍環境の整備など研究開発等の推進を支える基盤の強化、研究開発の

(19) このときの「勧告の方向性」の策定過程では、後述する「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」の策定への協力がなされ、同方向性と同基本方針は、行政刷新会議へ同日に提出された（横山均「評価の動き 独立行政法人の事務・事業の見直し結果及び独立行政法人をめぐる状況」『評価クォーター』17号, 2011.4, pp.58-59.）。

(20) これは、「平成18年度以降に初めて中期目標の期間が終了する独法を所管する大臣は」、「国の歳出の縮減を図る見地から、その組織及び業務の在り方並びにこれに影響を及ぼす国の施策の在り方について併せて検討を行い、その結果に基づき、必要な措置を講ずるもの」とされた（行革推進法第15条）ことを受けている（「研究開発システムWGの検討項目に関する制度改革事項と運用改善事項」（総合科学技術会議基本政策専門調査会研究開発システムワーキンググループ第6回（平成22年4月7日）配付資料2））。

(21) この文及び次の文は、前掲注17, pp.21-22に基づく。

(22) 研究開発等の推進のための基盤が整備され、科学技術に関する予算、人材その他の科学技術の振興に必要な資源が投入されるとともに、研究開発が行われ、その成果の普及及び実用化が図られるまでの仕組み全般（研究開発力強化法第2条第4項）。

効率的促進、研究成果の実用化の促進等による民間の研究開発力の強化等が盛り込まれた⁽²³⁾。この法律によって前述のように研究開発法人が定義され、同法人に関しては、総人件費削減対象からの一部除外の運用を含め、主に右記の改善が図られた。

附則の第6条においては、政府は、この法律の施行後3年以内に、総合科学技術会議⁽²⁴⁾における検討の結果を踏まえて規定の見直しを行うものとされた。また、参議院内閣委員会及び衆議院文部科学委員会における附帯決議で「総合科学技術会議の検討においては、研究開発の特殊性、優れた人材の確保、国際競争力の確保などの観点から最も適切な研究開発法人の在り方についても検討すること⁽²⁵⁾」とされた。

(2) 研究開発を担う法人の機能強化検討チーム

研究開発力強化法の附則第6条の見直し規定及び法案可決の際の附帯決議の存在を背景とし、「民主党の政権政策Manifesto2009」に公的研究開発法人制度の改善が盛り込まれていることを踏まえ、内閣府副大臣及び文部科学副大臣を主査とする「研究開発を担う法人の機能強化検討チーム」が設置され、平成21年12月以降、主に関係府省の副大臣又は大臣政務官を出席者として、研究開発法人制度について検討が進められた⁽²⁶⁾。平成22年4月の中間報告⁽²⁷⁾は、定型的な業務を効率的・効果的に行わせること等に主眼を置いた独法制度を適用することは、研究開発法人の更なる機能強化に整合しない点があるのではないかと指摘し、現状の問題点として、行政ニーズに係る研究開発の実施には主務大臣との緊密な連携が重要であるのにその関与が限定されていること、研究開発の進展に応じて必要な資金供給は大きく変動するのにそれを考慮した柔軟な仕組みでないこと、中期目標期間を超える資金の繰越し及び契約が困難であること、職員給与等の水準が国内外の卓越した研究者等の確保を阻害している面があること等を挙げた。

同中間報告では、現行の独法制度とは異なる、新たな法人類型「国立研究開発機関（仮称）」のための制度の創設を図ること等が提言された。基本的な在り方として、縦割りの打破、トップダウンによる運営、柔軟かつ弾力的な資源配分等を目指すとし、また、ガバナンス改革、マ

【研究開発力強化法による（又は基づく）研究開発法人に関する主な改善事項】

- 一部の研究者〔*1〕を総人件費の削減対象から除外する（第33条に基づく事務連絡）〔*2〕。
- 研究開発経費の翌年度への繰越使用等の会計制度の適切な活用等を図るよう努める（第29条）。
- 国は、公募型研究開発に係る業務を可能な限り、独法に移管する（第27条第1項）。資金配分独法は、数年度を要する公募型研究開発の委託の際、複数年契約等に努める（同条第2項）。
- 研究開発に係る収入等について、必ずしも国への収益納付条件を附さなくてもよい（第39条に基づく事務連絡）〔*3〕。
- 研究開発法人の運営費交付金算定に係る自己収入の取扱いについて、政策係数等を通じた適切な対応が財務省において図られるよう各府省において取り組む（第31条第1項に基づく事務連絡）〔*4〕。

（注）

*1 ①国からの委託費及び補助金により雇用される任期付研究者並びに②運営費交付金により雇用される任期付研究者のうち、戦略重点科学技術に従事する者及び若手研究者（出典：本文の脚注17, p.29.）

*2 出典：本文の脚注17, pp.29, 82-83.

*3 出典：本文の脚注17, pp.29, 93-94.

*4 出典：本文の脚注17, pp.29, 78-80.

(23) 堀田継匡「法令解説 研究開発力強化法の制定」『時の法令』1829号, 2009.3.15, p.8.

(24) 内閣府に設置された「重要政策に関する会議」の一つ。内閣総理大臣及び内閣を補佐する「知恵の場」として、我が国全体の科学技術を俯瞰し、各省より一段高い立場から、総合的・基本的な科学技術政策の企画立案及び総合調整を行う。内閣総理大臣が議長を務め、関係閣僚と有識者からなる14名の議員で構成。（「総合科学技術会議について（平成23年10月）」総合科学技術会議ウェブサイト<<http://www8.cao.go.jp/cstp/gaiyo/cstpgaiyo.pdf>>）

(25) 第169回国会参議院内閣委員会会議録第17号 平成20年5月29日 p.7；第169回国会衆議院文部科学委員会会議録第14号 平成20年6月4日 pp.7-8.

(26) 「参考資料 研究開発を担う法人の機能強化検討チームについて」（同チーム第7回(平成22年11月2日)配付資料）文部科学省ウェブサイト<http://www.mext.go.jp/a_menu/kagaku/kinoukyouka/1298909.htm>

(27) 「研究開発を担う法人の機能強化検討チーム中間報告（平成22年4月）」文部科学省ウェブサイト<http://www.mext.go.jp/a_menu/kagaku/kinoukyouka/1292880.htm>

ネジメント改革と併せて、組織・業務の再編等による無駄の排除等も掲げられた。

(3) 総合科学技術会議ワーキンググループ、第4期科学技術基本計画等

総合科学技術会議の基本政策専門調査会のもとに設置された研究開発システムワーキンググループ（以下「WG」という。）は、平成22年2月より、第4期科学技術基本計画の策定に向けた議論を開始した。これは研究開発力強化法の附則第6条の見直し規定への対応も兼ねていた⁽²⁸⁾。

WGにおいては、新たな研究開発法人制度についても位置づけが図られた⁽²⁹⁾。同年12月に提出されたWG報告書では、「新たな『国立研究開発機関（仮称）』制度を創設することが、研究開発を担う法人の機能強化検討チームの中間報告において提言されており、同制度の創設の着実な推進が求められる。」とされ、研究開発独法⁽³⁰⁾の機能強化に関しては、上に示した項目が盛り込まれた⁽³¹⁾。

これを受け、第4期科学技術基本計画（平成23年8月19日閣議決定）では、研究開発法人の改革の推進方策として、「国は、『独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針』（平成22年12月7日閣議決定）を踏まえつつ、研究開発の特性（長期性、不確実性、予見不可能性、専門性）に鑑み、組織のガバナンスやマネジメントの改革等を実現する国の研究開発機関に関する新たな制度を創設する。」とされた（同基本方針については後述）。また、運用の見直しの検討、施設・設備の共用促進、外部資金の導入促進も掲げられた。

なお、平成23年1月25日に閣議決定された「新成長戦略実現2011⁽³²⁾」においても、国の研究開発機関に関する新たな制度の検討が掲げられている。これには、課題として、独法全体の制度・組織の見直しとの整合性の確保と今後の在り方の検討も挙げられた。

(4) 民主党の人材科学技術イノベーションプロジェクトチーム（PT）

平成23年11月以降、民主党の人材科学技術イノベーションPTにおいて新たな研究開発制度に関して検討が行われてきた。ここでは、新たな研究開発法人についての法案に関し、後述す

【WG報告書の、「研究開発独法の機能強化」に関する項目】

- 研究開発独法の制度改革・運用の改善
 - ・ 研究開発独法のミッションにおける業務の明確化、重点化
 - ・ 研究開発の特性に応じた中期目標期間の設定
 - ・ 柔軟な繰越の一層の容易化
 - ・ 国にとって重要な業務を確実に実施させるための主務大臣の関与のスキームの構築
 - ・ 世界的な視点に基づく評価
 - ・ 出資機能の付与
 - ・ 予算に関する取組み
 - ・ 会計基準に関する取組み
 - ・ 入札・調達手続きに関する取組み
 - ・ ラスバイレス指数の公表における研究開発独法の特性の明示
 - ・ 評価手法の改革
 - ・ 研究開発独法の経営評価基準の明確化
 - ・ 研究開発独法の経営（マネジメント）に対する評価
 - ・ 研究開発に関する評価
- 理事長のリーダーシップの強化

(28) 「研究開発システムWGの設置について」（総合科学技術会議基本政策専門調査会研究開発システムWG第1回（平成22年2月3日）配付資料1）<<http://www8.cao.go.jp/cstp/project/kenkyu/haihu1/siry01.pdf>>

(29) 同年4月、「研究開発を担う法人の機能強化検討チーム」主査の文部科学副大臣（当時）から同チームの中間報告をWGの議論へ反映することが求められたことを受けたもの（「総合科学技術会議基本政策専門調査会研究開発システムWG（第7回（平成22年4月28日））議事録」pp.2-5, 11, 13.<<http://www8.cao.go.jp/cstp/project/kenkyu/haihu8/siry03.pdf>>）。

(30) WGの報告書では「研究開発独法」という語を用いているが、「研究開発独法は、研究開発の実施や研究開発のための資金配分以外にも様々な業務を行っており」（報告書p.3）等という記述があるように、「研究開発法人」と同義で使用している。

(31) 「研究開発システムワーキンググループ報告書（平成22年12月14日）」pp.18-22。総合科学技術会議ウェブサイト<<http://www8.cao.go.jp/cstp/project/kenkyu/index.html>>

(32) 首相官邸ウェブサイト<<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2011/shinseicho2011.pdf>>

る行政刷新会議で検討されてきた新たな独法制度とは別枠の法体系にしたい考えであると報じられている⁽³³⁾。具体的な制度設計においては、国際的な頭脳循環への対応（国際水準を踏まえた給与などの処遇、研究開発の人件費を一律削減の対象外とすること等）、研究開発成果の合理的な評価体制構築、国の科学技術戦略に沿った推進体制の強化等を重視しているとされる。

2 独法改革の流れの中での研究開発法人の見直し

平成21年9月に内閣府に行政刷新会議が設置され、以降の独法改革の検討はここで行われている。

(1) 事業仕分け

「事業仕分け」は、公開の場の議論で事業ごとに要否等を判定するものである。行政刷新会議は、第1弾（平成21年11月）において国が行う事業（449事業）を、第2弾（平成22年4、5月）において独立行政法人が行う事業（47法人、151事業）及び政府系の公益法人等が行う事業（70法人、82事業）を、第3弾（平成22年10、11月）において特別会計（18会計51勘定）等を対象として実施した⁽³⁴⁾。事業仕分けによる判定には法的拘束力はないが、事業の廃止・縮小等の指摘を受けた研究開発法人では、それぞれ対応が図られている⁽³⁵⁾。

(2) 「独立行政法人の抜本的な見直しについて」

平成21年11月に行政刷新会議において独法の抜本的な見直しを行うことが決定されたことを受け、同年12月25日に「独立行政法人の抜本的な見直しについて⁽³⁶⁾」が閣議決定された。この中で、①事業仕分けの成果を踏まえつつ、独法のすべての事務・事業について、必要性、有効性及び効率性の観点から、抜本的に見直しを行うこと、②廃止、民営化、移管等を行うべきものについては、必要な措置を講じること、③独法制度自体を根本的に見直すことを含め、制度の在り方を刷新すること等が掲げられた⁽³⁷⁾。

(3) 「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」

事業仕分け第3弾の終了後、独法に関し、改革の第1段階として、すべての独法の全事務・事業及び全資産が精査され、講ずべき措置は「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針⁽³⁸⁾」として閣議決定された（平成22年12月7日）。この中で、独法一般の資産・運営の見直しについては、不要資産の国庫返納、事務所等の見直し、取引関係の見直し、人件費・管理運営の適正化、自己収入の拡大及び事業の審査・評価に関する取組みを進めることとされた。研究開発関係の事務・事業の見直しに関しては、テーマの重点化、事業の再編・統合等による重複排除、競争的資金制度の大括り化等を図るという考え方に基づいて点検作業が進められた。独法

(33) 「『新たな研究開発制度』民主党科学技術PT提言案検討」『科学新聞』2011.12.9.

(34) 「事業仕分け」行政刷新会議ウェブサイト<<http://www.cao.go.jp/gyouseisasshin/contents/01/shiwake.html>>

(35) 各研究開発法人の対応は、行政刷新会議独立行政法人改革に関する分科会の第1～3WGに提出された、各法人シートの中にまとめられている。<http://www.cao.go.jp/sasshin/doku-bunka/kaigi/kaigi_2011.html#workinggroup>

(36) 行政刷新会議ウェブサイト<http://www.cao.go.jp/sasshin/091225_doppou.pdf>

(37) なお、「独立行政法人整理合理化計画」（平成19年12月24日閣議決定）に定められた事項（既に措置している事項を除く。）については、当面凍結し、独法の抜本的な見直しの一環として再検討するとされた。

(38) 行政刷新会議ウェブサイト<http://www.cao.go.jp/sasshin/101207_khoshin.pdf>

ごとに講ずべき措置が列挙され、指摘を受けた研究開発法人では対応が図られている⁽³⁹⁾。

また、同基本方針では、独法の抜本的見直しの背景について、独法制度発足当時、それぞれの独法の業務の特性や実態にはあまり着目されずに議論が組織面等に集中した結果、①さまざまな独法をすべて一律の制度にはめ込むこととなり、また、②移行前の業務が十分な検証や整理がなされないまま新法人に引き継がれた面があると指摘された。改革の第2段階として、独法の制度・組織の見直しの検討を進めることも示された。

(4) 「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」

平成23年9月に行政刷新会議に設置された独立行政法人改革に関する分科会は、独法の制度・組織の見直しに係る検討を行い、平成24年1月に報告書をまとめて行政刷新会議に報告した。「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針⁽⁴⁰⁾」は同年1月20日閣議決定された。

同基本方針は、見直しの背景として、現行制度には、主務大臣のガバナンスの不十分さ等の組織規律の問題、運営費交付金の使途の不透明さ等の財政規律の問題のほか、目標・評価の問題、説明責任・透明性の問題に加え、多様な法人を一律の制度にはめ込んだことによって機能が十分に発揮できなくなっている問題があるとし、これらの問題に対応する新たな法人制度を再構築するとした。

新たな法人制度に導入する共通ルールとしては、主務大臣の関与の強化、財政規律の抜本的な強化、中期目標の設定や中期目標期間の業務実績評価等についての点検等を行う第三者機関の新設等が挙げられた。法人の事務・事業の特性に応じた制度への改革としては、廃止・民営化等を行う法人以外の法人を「成果目標達成法人」と「行政執行法人」とに大きく2分類し、前者についてはさらに、「研究開発型」「文化振興型」「大学連携型」「金融業務型」「国際業務型」「人材育成型」「行政事業型」に分け、類型ごとに最適なガバナンスを構築するとした。また、類型に即し、必要に応じ個別法も含めた法制的な対応（ふさわしい名称含む。）を行うとした。法人ごとに属する類型と再編等の講ずべき措置も示された。この結果、法人の数としては、廃止・民営化・再編により現在の102から65へと約4割減少することとなった。新たな法人制度及び組織への移行は平成26年4月を目指すこととされた。

「研究開発型」の法人のガバナンスについては、支出の内部チェック等の取組みを強化すること、主務大臣の下に研究評価委員会（仮称）を法律で設置すること等とされた。また、(a) 前述の第三者機関と後述する「科学技術イノベーション戦略本部（仮称）」との関係を整理すること、(b) 資金配分に係る同戦略本部との役割分担や重複排除等の観点からの見直しなど、組織を含む各法人のあり方についての見直しを行うこと、(c) 国際的頭脳循環の促進、イノベーション創出促進の観点からの自己収入の扱い、会計基準のあり方、適切な中期目標の設定等の仕組み・運用について関係部局とも協議し対応を行うことも盛り込まれた。

現行の37の研究開発法人は、表3のように所管の省の下で再編される。再編後「研究開発型」に区分されることが明記されたのは37のうち24である。他の類型に区分されるもの、廃止されて国へ移管されるもののほか、あり方の見直しが予定されているものもある。また、資金配分機関である科学技術振興機構、新エネルギー・産業技術総合開発機構及び日本学術振興会につ

(39) 前掲注35に同じ。

(40) 行政刷新会議ウェブサイト<http://www.cao.go.jp/gyouseisasshin/contents/03/pdf/120120_khoshin.pdf>

表3 現行の37研究開発法人の再編等

(〔 〕内は所管の省の最初の一字)

再編後の類型等	法人の再編等
成果目標達成法人	研究開発型 〔総〕：●情報通信研究機構 〔文〕：●物質・材料研究機構、防災科学技術研究所、科学技術振興機構、理化学研究所及び海洋研究開発機構（統合） ●宇宙航空研究開発機構 ●放射線医学総合研究所 ※ただし、将来のあり方について検討が予定 ●日本原子力研究開発機構 ※ただし、将来のあり方について検討が予定 〔厚〕：●国立健康・栄養研究所及び医薬基盤研究所（統合） 〔農〕：●農業・食品産業技術総合研究機構、農業生物資源研究所、農業環境技術研究所及び国際農林水産業研究センター（統合） ●森林総合研究所 〔経〕：●産業技術総合研究所（研究開発法人ではない経済産業研究所及び情報処理推進機構と統合） ●新エネルギー・産業技術総合開発機構 〔国〕：●土木研究所、建築研究所、海上技術安全研究所、港湾空港技術研究所及び電子航法研究所（統合） 〔環〕：●国立環境研究所
	人材育成業務については人材育成型 〔農〕：●水産総合研究センター（同センターの研究開発機能と水産大学校（研究開発法人ではない）の人材育成機能をより拡充させた新たな法人として設置） ※人材育成機関、研究開発機関それぞれの組織の自律性、意思決定の独自性に配慮
	文化振興型 〔文〕：●国立科学博物館
	大学連携型 〔文〕：●日本学術振興会
	その他 〔厚〕：●労働安全衛生総合研究所（研究開発法人でない労働研修・研究機構と統合） 〔経〕：●石油天然ガス・金属鉱物資源機構 〔国〕：●交通安全環境研究所（研究開発法人ではない自動車検査独立行政法人と統合）
廃止し国へ移管 〔財〕：●酒類総合研究所	
あり方の見直しが予定 〔文〕：●放射線医学総合研究所及び日本原子力研究開発機構（再掲） ※原子力関連の独法の将来的な統合等も含めたあり方について検討が予定 〔厚〕：●高度専門医療に関する研究等を行う独法 （国立がん研究センター、国立循環器病研究センター、国立精神・神経医療研究センター、国立国際医療研究センター、国立成育医療研究センター、国立長寿医療研究センター） ※法律にあり方の見直しが規定	

(出典)「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」(平成24年1月20日閣議決定)に基づき、筆者作成。

いては、事業仕分け等の議論⁽⁴¹⁾を踏まえ、あり方を抜本的に見直すことも示された。

Ⅲ 科学技術イノベーション戦略本部（仮称）との関係等

本稿の主題である新たな研究開発法人制度の検討と並行して、ほぼ同時期に、総合科学技術会議の改組による「科学技術イノベーション戦略本部（仮称）」の新設についても検討がなされてきた。これは、我が国の科学技術イノベーション政策に関する「司令塔」機能が不十分であるという認識から、その強化を目指したものである。「新成長戦略⁽⁴²⁾」（平成22年6月18日閣議決定）等において、同本部の設置による科学技術とイノベーションを一体的に推進する体制の整

(41) 事業仕分け第1弾の際には、「競争的資金（先端研究）（文部科学省）」の評価結果として、制度について「一元化も含めシンプル化」とされた（「第3会場評価結果・議事概要（平成21年11月13日）：競争的資金（先端研究）（文部科学省）—第3WG評価コメント」行政刷新会議ウェブサイト<<http://www.cao.go.jp/sasshin/oshirase/h-kekka/pdf/nov13kekka/3-20.pdf>>）。また同第2弾では、日本学術振興会の科学研究費補助金については「ガバナンスの強化（他機関との協調、コスト削減、独立性強化）」が、科学技術振興機構の新技術創出研究（競争的資金関係）等については「総合科学技術会議のあり方を中心に科学技術政策を抜本的見直し」が、新エネルギー・産業技術総合開発機構の研究関連業務（ナショナルプロジェクト事業）については「事業規模の縮減」等が、ワーキンググループの結論とされた（「行政刷新会議『事業仕分け第2弾』評価結果一覧：ワーキンググループB（平成22年4月26日）」<<http://www.cao.go.jp/sasshin/data/files/46e66309-3b2b-c677-4f0a-4bd8444c2ecb.pdf>>）。

(42) 首相官邸ウェブサイト<<http://www.kantei.go.jp/jp/sinseichousenryaku/sinseichou01.pdf>>

備が示されたことに基づき、平成23年11月以降、内閣府科学技術政策担当大臣の下に有識者研究会を開催して体制案が検討され、同年12月に報告書⁽⁴³⁾がまとめられた。この報告書の中で、「研究開発法人については、国立大学法人との役割の違い（前者は所管府省から示されたミッションを実施するための研究を行うのに対し、後者は自らの知的探究心に基づく研究を実施するほか、研究を通して学生への教育を実施）を明確に認識し、科学技術イノベーション政策において必要な『研究開発』を実施する範囲を明確にすることが必要である」という基本認識が示された。「司令塔」による科学技術イノベーション施策の実施の推進を徹底する仕組みとしては、研究開発法人に関しては、「司令塔」は、「必要な施策の実施を提言することを可能とすべきであり、その仕組みを検討すべきである」とされ、また、独法の制度改革についての検討内容との整合性を確保しつつ、「『司令塔』が研究開発法人に対し、研究開発の成果を最大化できるように、一定の関与ができる形にする必要がある」とされた。

本稿は、平成24年1月下旬までに得られた情報に基づくものである。研究開発法人制度に関する①研究開発力強化の観点からの見直しと②独法の制度・組織改革の一環としての見直し、さらに、③科学技術イノベーション戦略本部（仮称）の新設については、それぞれ異なる場で議論されてきており⁽⁴⁴⁾、この時点ではそれぞれが結びついた姿は必ずしも明確ではない。この後は、詳細な設計が行われるとともに、上記①～③の検討結果が研究開発システムの中で一体の仕組みとして機能するようまとめられていくこととなる。

その際、(a) 現行の研究開発法人を新たな法人類型である「研究開発型」の法人（以下、便宜のために「研究開発型法人」とする。）に再編すること等による歳出削減効果の問題に一般の関心は集まりがちではあるが、(b) 今回の司令塔機能の強化と組織の再編等によって、研究開発システムにどのような影響がもたらされるかは、我が国の科学技術イノベーションの今後にとって非常に重要である。(c) 「研究開発型法人」と科学技術イノベーション戦略本部（仮称）及び「研究開発型法人」の主務大臣の関係、特に、「研究開発型法人」に対し、国の戦略等に基づきある分野の研究開発を優先的に実施させたり、研究開発における効率性を発揮させたりするための実効性ある仕組みはどのようなものか、(d) 立場によって考え方に大きな隔たりがある中、効率化・合理化と研究成果の最大化の追求をどのように両立し、その評価はどのように行われることとなるのか等が注目される。

(43) 「科学技術イノベーション政策推進のための有識者研究会報告書（平成23年12月19日）」内閣府科学技術政策ウェブサイト<<http://www8.cao.go.jp/cstp/stsonota/kenkyukai/houkokusho.pdf>>

(44) 検討の場と進め方に関しては、本文で述べた以外にも、第20回行政刷新会議（平成23年9月15日）において、総務大臣から、研究開発法人について、他の独法見直し関連法案と別法案にすること及び内閣府科学技術政策担当大臣の下で検討することが要請され、一方、議長である内閣総理大臣からは、まず「科学技術イノベーション戦略本部（仮称）」の整備を行うべきであり、研究開発法人についてのみを先行させるべきでないという趣旨の発言がなされた（「行政刷新会議（第20回）議事録」 pp.5-7. <<http://www.cao.go.jp/sasshin/kaigi/honkaigi/d20/pdf/gijiroku.pdf>>）。