

独法改革 —研究開発システム強化のための改革を—

Kimikazu IWASE **岩瀬公一** 独立行政法人 物質・材料研究機構 理事



独法制度発足から11年

行政改革の一環として平成13年に独立行政法人(以下「独法」という)の制度が発足し、国立研究所が独法化された。その後、研究開発を行う特殊法人も独法に移行した。

この11年間に、研究機関の独法化は一定の成果を挙げてきた。一例として、筆者が現在勤務している物質・材料研究機構(以下「NIMS」という)の実績を紹介したい。NIMSは旧科学技術庁所管の国研であった金属材料技術研究所と無機材質研究所が統合して平成13年に発足した。材料分野の論文引用数の世界ランキングは、独法化直前の5年間(両国研の平成8年~12年の合計)では31位であったものが、10年後(平成18年~22年の合計)には5位に上昇した。特許権実施料収入は、平成13年度には7千万円弱であったものが、平成23年度には5億円強になった。

研究機関にとっての独法制度のメリットと課題

このように一定の成果が挙げたのは、国の行政組織から独立した法人とし、一定の自立性と裁量を付与することによって、業務運営の柔軟化・効率化、成果主義の導入、外部人材の登用、トップマネジメントの強化等が進展したことによると考えられる。

一方で、独法制度が研究機関には適していない点も顕在化した。問題意識を端的に述べれば、独法制度は幅広い行政分野において多様な事業を行う独法について共通・一律の制度を定めたものであり、どちらかと言えば定型的な業務を、いかに効率化するか、経費を削減するかという観点を重視して設計、運用されてきたということだ。例を挙げれば、所管大臣から独法に示される中期目標では、「業務運営の効率化に関する事項」が最初に記述されている。また、全独法に対し一律に人件費、一般管理費の削減が課されてきた。

独法の事務・事業、制度・組織の見直し

平成21年の政権交代後、独法改革の新たな取組みが進められている。まず、独法の事業仕分けが行われ、平成22年に独法の事務・事業の見直しの基本方針が取りまとめられた。同方針では、研究開発関係について、研究開発テーマの重点化、事業の重複排除等の観点から、独法毎に講ずべき措置が示された。

次の段階として、独法の制度・組織の見直しの検討が行われ、平成24年1月に基本方針が取りまとめられた。同方針において、独法の制度については、現行制度が全独法について一律の制度となっているのに対し、事務・事業の特性に応じて独法を分類し、それぞれについて最適なガバナンスを構築するとされた。独法の組織については、研究開発関係の独法のうちの相当数のものについて統合することとされた。文科省関係では、NIMS、科学技術振興機構(以下「JST」という)、理化学研究所、海洋研究開発機構、防災科学技術研究所の5独法を統合するとされた。

上記の方針を踏まえ、独法制度改革関連法案が平成24年5月15日に閣議決定され、国会に提出された。同法案においては、独法制度を廃止して「行政法人」制度を創設し、行政法人を「中期目標行政法人」と「行政執行法人」に分類するとされている。また、中期目標行政法人のうち研究開発を主たる業務とするものを「国立研究開発行政法人」と称することとし、中期目標の期間を3年以上7年以下(他の法人は5年以下)とするなど、制度の一部について、研究開発の特性を踏まえた特別の設計が盛り込まれている。

政府は、個別法人の統廃合等を含む個別法の改正法案を来年の通常国会に提出し、平成26年4月1日に新しい制度及び法人をスタートさせたいとしている。

研究開発システムの強化につながる改革を

以上の独法改革の動きは行革の一環として行われて

いるものであるが、それが我が国の科学技術あるいは研究開発の発展に資するものとなるには、独法の機能が強化され、我が国の研究開発システム全体の強化につながるよう進めていく必要がある。

研究開発システムにおける独法の役割を大学と対比して考えれば、大学では個人の自発性が重視されるのに対し、独法は目標に向けた組織的研究や研究コミュニティのための支援業務など組織的な取り組みが期待される。この役割を効果的効率的に果たすには、独法化の際に本来期待されていた、企業的な仕組みも活かした、自立的で柔軟な運営が十分に実現されるよう、改革をさらに進めていくことが肝要である。

前述の文科省所管の5独法の統合は、研究開発を実施する4法人と、4法人を含め研究コミュニティを広く支援するJSTという全く機能の異なる法人の統合であるので、両方の機能が十全に働き続けるためには、相互の独立性を担保した上で、シナジーの具現化を目指す必要がある。特に、今後のイノベーション重視の科学技術政策の展開の中で、課題解決を指向したJSTのファンディングは一層重要となるので、その機能を確実に維持・充実していかなければならない。

イノベーション創出における役割

紙数の限りもあるので、独法が柔軟な運営を通して果たすことが期待される役割を2つだけ挙げておく。

第4期科学技術基本計画の柱である、イノベーション創出の推進について、競争前段階の共通基盤的研究等を行うオープンイノベーション拠点の運営者等として、連携を推進する役割が独法に期待される。

また、イノベーションにつながる重要課題の解決には多分野にまたがる研究が必要であり、前述の5独法の統合は、研究分野を超えたプロジェクトの促進につながるものでなければならない。

施設・設備の共用促進による効率向上

研究開発システムの強化には、投資の拡大とともに、コストパフォーマンスあるいは効率の向上が必要だ。効率向上策の1つに、施設・設備の共用をさらに進めることがある。共用には、施設・設備の整備だけでなく、維持管理やユーザ支援の充実も重要だ。それには、専門性の高い技術者の配置や利便性の高い予約システム等の整備運用といった組織的対応が重要であり、独法が拠点の役割を担うことが期待される。

共用の仕組みが効率向上につながり、持続的に運用

されるには、適切な利用課金により利用が適性化されるとともに、課金収入の充当を含めて、施設・設備の運用、さらには、整備のための資金が確保される必要がある。そのためには、そのような仕組みを設計・運用する財務・会計的能力を独法としてさらに高めることが重要だ。また、国の予算において、このような仕組み全体が機能するよう措置される必要がある。

優秀な人材の確保

独法がパフォーマンスを上げて、その役割を果たしていくために最も重要なことは、優秀な人材を必要な人数確保することである。しかしながら、独法は国の機関であった時代に比べて実施する事務等が大幅に拡大した一方で、一律の人件費削減が行われたため、独法の人員体制には相当の無理が生じている。

多様な課題に企業的手法も取り入れて対応するには、事務運営部門に専門性の高い人材が必要である。NIMSでは産業界出身で知財に詳しい人材や公認会計士などを採用している。また、施設・設備の共用には優れた技術者が不可欠であり、NIMSでは「エンジニア」という職種を設けて充実を図っている。さらに、研究者については国際的な獲得競争が激化しており、海外機関に対抗しうる処遇も必要となっている。

独法化後、人件費の一律削減に加え、ラスパイレス指数が取り上げられるなど給与水準も問題にされてきたが、専門性が高い、優れた人材を確保するには、能力に見合う処遇を行うことが必要である。

上述した事務運営部門の人材や技術者の確保については、規模の小さい独法においては、キャリアパス等の面から一定の限界がある。独法の統合により人員の規模が大きくなるのに伴って、それらの人材の確保が進めば大変意義のあることである。

独法の自立性の重要性を再認識すべき

限られた経営資源の下で各独法が最大の成果を挙げていくには、各独法として最善と判断することを自立的に実行できる仕組みを実現することが必要であることを、改めて認識したい。

© 2012 The Chemical Society of Japan

ここに載せた論説は、日本化学会の論説委員会の委員の執筆によるもので、文責は基本的には執筆者にあります。日本化学会では、この内容が当会にとって重要な意見として認め掲載するものです。ご意見、ご感想を下記へお寄せ下さい。
論説委員会 E-mail: ronsetsu@chemistry.or.jp