

国の研究開発機関に関する 新たな制度の創設について

科学技術・学術審議会総会(第37回)資料

平成23年10月11日

1. 科学技術の基本理念と研究開発法人の役割

科学技術の基本理念

- 天然資源に乏しく、少子高齢化の進展や人口減少が見込まれる我が国にとって、科学技術、そしてそれに基づくイノベーションは、将来に向けた唯一とも言うべき競争力の源泉であり、その意味で我が国の生命線といってもよい。
- 科学技術は、我が国の豊かさや人々の安全な暮らしの実現、経済をはじめとする国力の基盤の構築に資するとともに、知のフロンティアを切り拓き、我々人類の直面する課題の克服に貢献するための手段となるものである。（科学技術基本計画 平成23年8月閣議決定）
- 金融危機が起きたことで、科学、技術、イノベーション(STI)は、持続可能で永続的な回復と長期的な成長見通しに、極めて重要な貢献をするだろう。STIは、社会が直面しているいくつかの主要課題(人口動態の変化、世界の健康問題、気候変動など)に対処する新たな道筋を切り開くことができる。これらの課題に取り組む上で、各国は知識への生産的な投資を維持することが極めて重要である。STIの重要性はかつてないほど高まっている。（OECD Science, Technology, Industry Outlook 2010）

研究開発法人の役割

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。

（科学技術基本計画 平成23年8月閣議決定）

※文部科学省所管研究開発法人：

国立科学博物館、科学技術振興機構、日本学術振興会、理化学研究所、物質・材料研究機構、放射線医学総合研究所、防災科学技術研究所、海洋研究開発機構、宇宙航空研究開発機構、日本原子力研究開発機構（10法人）

2. 研究開発法人を巡る現状と課題

イノベーションを巡る 国際競争の激化

- 先進国に加えて、中国をはじめとする新興国が科学技術投資を大幅に拡充し、国を挙げて科学技術の発展を図っている
- 世界的に頭脳循環(ブレインサーキュレーション)が進み、科学技術及びイノベーションの鍵となる優れた人材の国際的な獲得競争がますます熾烈となっている

(科学技術基本計画 平成23年8月閣議決定)

震災からの復興・再生の実現

- 我が国が、東日本大震災で受けた未曾有の被害を克服し、安全で豊かな国民生活を実現するとともに、世界の中で枢要な地位を維持していくためには、国として、今回の震災から力強く復興、再生を遂げ、将来にわたり、持続的な経済成長と社会の発展を実現していくことが極めて重要であり、これが科学技術イノベーション政策に最も期待される役割の一つである。(科学技術基本計画 平成23年8月閣議決定)

研究開発法人の現状と課題

- 運営費交付金や人件費が年々減少し、研究活動、教育活動、保有する施設及び設備の維持管理、運用等に支障が生じている。(科学技術基本計画 平成23年8月閣議決定)
- どちらかと言えば定型的な業務を効率的・効果的に行わせること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考えられる。(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)
例)
 - ・ 研究開発等の長期性にかかわらず、中期目標期間に最長5年との制約があるとともに、中期目標期間を超える資金の繰り越しや契約が困難
 - ・ 研究開発については、専門家によるグローバルな視点を取り入れた評価が必要であるが、必ずしも専門性が確保されていない。また、研究開発の長期性にかかわらず、毎年度重畳的に評価を実施
 - ・ 国内外の卓越した研究者や高度な研究開発マネジメント人材が必要だが、処遇について、国家公務員横並びが求められる傾向
 - ・ 国全体の科学技術戦略との整合性を保持する必要
 - ・ 国家的に重要な課題への対応(大規模災害や事故等における非常事態時の対応等)等が必要だが、現行の独立行政法人制度は、主務大臣の監督、関与を必要最小限としている
 - ・ 研究開発は、長期的視点で、国内外の相手と協力して確実に実施する必要があるにもかかわらず、定期的に組織及び業務全般の民営化・改廃を含めた見直しを実施

3. 研究開発法人制度の見直しに関する経緯①

1. 研究開発力強化法(平成20年法律第63号)

- 我が国の研究開発力の強化及び研究開発等の効率性の向上を図るため、民主党・自民党・公明党の3党共同提案により、議員立法により平成20年に成立。
- 附則第6条及び両院附帯決議において、最も適切な研究開発法人の在り方について、**法施行後3年以内(平成23年10月まで)に検討を行い、必要な措置を講ずることとされている。**

2. 研究開発を担う法人の機能強化検討チームにおける検討

- 研究開発法人の在り方等について、**関係府省の副大臣・政務官で構成される「研究開発を担う法人の機能強化検討チーム」**(平成21年12月設置)において検討。(P7)
- **平成22年4月に中間報告**を行い、世界トップレベルの国際的な競争力と世界で最も機動的で弾力的な運営の実現を目指す**「国立研究開発機関」(仮称)制度の創設等について提言。**(別添1)

3. 研究開発法人制度の見直しに関する経緯②

3. 新成長戦略実現2011(平成23年1月閣議決定)

○ 国の研究開発機関に関する新たな制度の検討

- ・「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」を踏まえつつ、**研究開発の特性に鑑み、国の研究開発機関に関する新たな制度の創設**に向け、関係省庁と連携して検討し制度の見直しを進める。

【課題】独立行政法人制度全体の制度・組織の見直しとの整合性の確保と今後の在り方の検討。

4. 第4期科学技術基本計画(平成23年8月閣議決定)

現在、研究開発法人は独立行政法人として設立されているが、研究開発の特殊性等を十分に踏まえた法人制度に改善を図る必要がある。

<推進方策>

- ・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**

4. 国の研究開発機関に関する新たな制度の創設に向けて

○ 研究開発法人に係る制度については、震災から復興・再生を遂げるとともに、国の科学技術イノベーション政策を一層強力に推進する観点から、**国の科学技術戦略の下で(科学技術イノベーション戦略本部(仮称)との連携など)、グローバル基準のマネジメントにより、研究成果の最大化を図ることを主眼とした制度とすべきであり、他の独法制度とは別体系のものとするべき**

○ 研究開発法人に係る制度の見直しに当たっては、業務の効率化や経費削減の観点からの検討に加え、**研究開発の特性(長期性、不確実性、予見不可能性、専門性)に鑑みた、専門的見地からの検討が必要であり、内閣府(科学技術政策担当)のリーダーシップの下、鋭意準備が進められているところ**

○ **新たな制度の対象と考えられる文部科学省所管研究開発法人は、以下の8法人**

科学技術振興機構、理化学研究所、物質・材料研究機構、放射線医学総合研究所、防災科学技術研究所、海洋研究開発機構、宇宙航空研究開発機構、日本原子力研究開発機構

研究開発を担う法人の機能強化検討チーム中間報告について (平成22年4月)

別添1

- ・ 民主党マニフェストにおいて「公的研究開発法人制度の改善」が公約されたこと等を踏まえて関係副大臣・政務官により検討。
- ・ 研究開発法人は、研究開発等の特性(競争性、不定型であること、予見不可能性、不確実性、長期性、専門性、分野融合や重複競争の必要性等)を踏まえた、グローバル基準のマネジメントが必要。
- ・ 定型的な業務を効果的、効率的に行わせることを主眼とする独法制度は、研究開発等の成果を最大化するにはなじまない点があり、「国立研究開発機関」(仮称)制度の創設を図る。

1. 研究開発法人に係る共通の制度の創設等

国を代表して国家的に重要な課題等に取り組むため、「国立研究開発機関」など国家を代表するにふさわしい名称や機能を付与。

2. 基本的な在り方

- 科学技術の水準の向上及びイノベーションの創出を推進
- 「世界トップレベルの国際的な競争力」と「世界で最も機動的で弾力的な運営」の実現
- 我が国全体の「研究開発システム改革」を先導
- 魅力的なリーダーによるトップダウンによる運営
- 成果を最大化するための柔軟かつ弾力的な資源配分
- 府省、官民、国境を超える連携を推進し、縦割りを打破

3. 業務遂行等の在り方

(1) ガバナンスの改革

- ・ 外部の意見の取入れ、監査機能強化、国に置く評価委員会への外国人評価者の登用、グローバルな視点を取り入れた評価の合理的な実施 等
- ・ 国家的に重要な研究開発等の確実な実施のための主務大臣の関与のスキームの構築、国全体の科学技術戦略との整合

(2) マネジメントの改革

- ・ 国際的に複数年度を前提とした研究資金制度が普及しつつあること等を踏まえ、中期目標期間を超える繰越しや、研究開発の特性に応じた合理的な調達を可能にすること等による予算執行の柔軟化 等
- ・ 国際的な水準を踏まえた給与人事システムの構築、高度な研究開発マネジメント人材の養成 等
- ・ 出資機能等の導入の検討、外部資金の獲得・施設共用の促進 等

4. 制度の実現と共に改善されるべき事項

公共調達機能を活用したイノベーションの促進、世界で最も優れた競争的資金制度の実現、国際的な技術インテリジェンス機能の抜本的強化、子どもの才能を見出し伸ばす取組の促進、科学技術に関する更なる理解を得るための取組の促進、機動的で柔軟な法人運営の実現や組織・業務の再編等による無駄の排除

研究開発を担う法人の機能強化検討チームについて（参考）

【趣旨】

研究開発力強化法附則第6条、衆参両院の附帯決議及び民主党マニフェストを踏まえ、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を検討

【これまでの出席者】*以下第6回目まで。役職名は出席当時。

| | | | |
|-------|--------------------------|--------|-----------|
| 川端 達夫 | 文部科学大臣、内閣府特命担当大臣(科学技術政策) | | |
| 平岡 秀夫 | 内閣府副大臣 | 古川 元久 | 内閣府副大臣 |
| 鈴木 寛 | 文部科学副大臣 | 大島 敦 | 内閣府副大臣 |
| 内藤 正光 | 総務副大臣 | 郡司 彰 | 農林水産副大臣 |
| 津村 啓介 | 内閣府大臣政務官 | 階 猛 | 総務大臣政務官 |
| 大串 博志 | 財務大臣政務官 | 後藤 斎 | 文部科学大臣政務官 |
| 足立 信也 | 厚生労働大臣政務官 | 佐々木 隆博 | 農林水産大臣政務官 |
| 舟山 康江 | 農林水産大臣政務官 | 近藤 洋介 | 経済産業大臣政務官 |
| 長安 豊 | 国土交通大臣政務官 | 大谷 信盛 | 環境大臣政務官 |

【検討経緯】

- 第1回 平成21年12月14日 ・検討の背景、現状認識等に基づき課題の提起
- 第2回 平成22年1月15日 ・諸外国の研究マネジメント、イノベーションシステムにおける研究開発法人について有識者から発表
- 第3回 平成22年2月3日 ・研究開発法人の長(情報通信研究機構、農研機構、産総研)から現状と課題について発表
- 第4回 平成22年3月17日 ・中間論点整理メモ(試案)について
- 第5回 平成22年4月14日 ・中間とりまとめ
- 第6回 平成22年9月3日 ・諸外国の研究開発マネジメント等に関する特徴と変革について有識者から発表、国立研究開発機関制度の具体化に向けた提案
- 第7回 平成22年11月2日 ・研究開発システムワーキング・グループの検討状況について、国立研究開発機関(仮称)制度の具体化について

有識者の御意見①

野依良治 理化学研究所理事長（平成21年12月14日 第1回研究開発を担う法人の機能強化検討チーム）

「世界をリードするための研究開発法人の抜本的機能強化」

- 世界水準の研究開発システムへむけた刷新が不可欠
 - ・ 世界最高水準の研究開発の遂行と研究基盤の整備
 - ・ イノベーション創出に向けて、多様な課題解決を担うべき。省庁横断、産学官さらに国際連携の強化に資する
 - ・ 国際的ベンチマークに沿った運営
- 研究開発法人は、環境、ライフサイエンス、ナノテク等の国の戦略課題や国家基幹技術等を推進する担い手
 - ・ 行政サービスを効率化する法人と研究開発法人の使命は違う
 - ・ 大学は個人の自由な発想を尊重、研究開発法人はトップマネジメント
 - ・ 技術革新、イノベーションの礎となる非営利な取組みの担い手（民間には委ねられない）
 - ・ 優れた研究人材を育成、頭脳循環に資する

野間口有 産業技術総合研究所理事長（平成22年2月3日 第3回研究開発を担う法人の機能強化検討チーム）

「研究開発独法の機能強化に向けて」

- さらなる機能強化の為に
 - (1) 人事
 - ・ 人件費の一律削減の見直し ・ 人材流動の円滑化
 - (2) 予算関連
 - ・ 運営費交付金の一律削減の見直し ・ 研究装置に係る調達方法の見直し ・ 施設補修費の確保
 - (3) 資金獲得、活用の多様化
 - ・ 中期目標期間を跨ぐ繰越 ・ 研究開発独法への寄付が拡大するような税制の見直し
 - ・ 自己収入拡大へのインセンティブ

有識者の御意見②

宮原秀夫 情報通信研究機構理事長（平成22年2月3日 第3回研究開発を担う法人の機能強化検討チーム）

「方向性」

- 優秀な人材の確保
 - ・ 他の独立行政法人と同様に求められている人件費削減(5年で5%)は、優秀な人材の確保に支障。
 - ・ 研究開発費の用途は一律に制約すべきではなく、研究開発課題に応じ、効率的・効果的に活用すべき。
- 新たな研究課題、長期的な研究開発の推進
 - ・ 長期的な研究開発には、人材・設備等に対する先行投資が必要。これらを活かすためには、一定の長期的な研究費が必要
 - ・ ICTのように技術進展の激しい分野では、常に新たな研究課題へのチャレンジが求められるが、運営費交付金の一律削減では対応が困難。
- 基礎的研究開発に対する評価
 - ・ 基礎的研究開発が社会に還元されるまでには長い時間を要する。
 - ・ 基礎的研究開発に対しては、短期的なアウトカムよりも、研究開発内容や成果の評価(国際的な比較やピアレビューなど)を重視すべきではないか。

有識者の御意見③

堀江武 農業・食品産業技術総合研究機構理事長（平成22年2月3日 第3回研究開発を担う法人の機能強化検討チーム）

「業務の的確な遂行のために」

<人事関連の課題と改善策>

- 多様な人事確保、行政機関との円滑な人事交流
 - 在籍期間の通算など大学との人事交流を進めるための環境整備
 - 前歴の適切な評価など行政機関との人事交流のための環境整備

<評価関連の課題と改善策>

- 研究開発の必要期間と評価期間の不一致、毎年度・多段階評価に伴う膨大な作業
 - 評価の実効性を担保し、研究業務を対象とした複数年度評価などの簡略化

<予算関連の課題と改善策>

- 研究期間と予算執行期間との不一致
- 役務提供、物品購入における随意契約、一者応札の見直し等契約事務の透明性、競争性の確保
- 外部資金管理、一般入札のための事務量の増加
- 研究者の減員につながる人件費の一律削減（5年間で5%）
 - 年度を超えた予算執行のさらなる円滑化と中期計画期間をまたぐ予算繰り越しや契約の実現
 - 研究委託、先端技術を搭載した研究用機器の購入時の合理的な契約ガイドラインの設定
 - 円滑な研究開発実施のための予算の柔軟かつ弾力的な運用

有識者の御意見④

吉川弘之 科学技術振興機構・研究開発戦略センター長（平成23年9月28日 行政刷新会議 第2回独立行政法人改革に関する分科会）

1. 研究は二つの多様性を持つ。

- ①分野の多様性(物理、化学、生命科学、工学、農学、――)
- ②役割の多様性(基礎研究、目的基礎研究、開発研究、イノベーション)

2. 多様性を越えた研究業務の共通の特徴

研究は、研究能力という独特の能力を持つものが不確定な目標を追う業務である。業務の進行は思考過程という不定型なものであり、定型業務の対極にある。

3. 大学と研究法人の使命

大学における研究者は、特定学問領域の中で領域の進歩を目指して研究するが、研究法人では領域を超えて特定社会目的を実現するために研究する。いずれも個々の研究者は自ら研究動機を持ち、外部管理できない。(管理したら研究者はいなくなる)

4. 研究法人の役割

研究における大学の主な役割は基礎研究であるが、研究法人の役割は、目的基礎研究、開発研究、イノベーションである。すなわち、科学技術が社会的期待に直接応えるのが研究法人である。

5. 研究法人の管理原則

- ①効率化を求めて管理すれば研究者はいなくなる。
- ②管理は研究者が役割意識を持って研究する状況を作ることに尽きる。それにより成果の質、量が向上し、効率が上がる。

6. 現実の制度・管理

研究の多様性を考慮し、各研究法人で研究者が役割意識を明確化する制度・管理を設定する。

- ①産業技術総合研究所:統合により、「日本の産業振興」という役割を3000人が共有した。
- ②旧原研と動燃の統合は、役割意識をあいまいにし、失敗であった。

研究開発法人の機能強化に関する調査結果(平成22年2月実施)

<調査の概要>

研究開発を担う法人の機能強化に向けた、研究開発法人の問題認識と、それに対する機能強化のための措置に関し、アンケート調査を行った。【対象法人】研究開発法人 全32法人、【調査実施時期】平成22年2月中旬

○研究開発法人の機能強化のための措置として、優先度の高いもの

予算・柔軟な資金制度

- 自己収入が増えても、運営費交付金はその分削減されるため、自己収入増大の意欲があがらないので、運営費交付金の算定式の考え方を改める。
- 研究開発の進展と関係なく運営費交付金や人件費の一律削減がなされており、積極的かつ機動的な研究開発等の実施に支障が出ているので、一律削減ではなく、研究開発等の進捗状況や成果等に応じた資源配分方法を検討する。
- 中期目標の期間は変えず、中期目標期間を超える予算の繰越し及び契約について、弾力的に対応できるようにする。
- 経営努力の認定の基準が厳しく、実態上、認定がなされにくいので、経営努力認定の一般的な考え方を見直すとともに、目的積立金該当分については中期目標期間を跨ぐ繰越しを可能とするなど、目的積立金をより柔軟に設定・活用できるようにする。
- 研究開発業務の特殊性に鑑み、研究開発の特殊性に応じた調達ルールをつくり、最先端の研究装置等、随意契約を可能とする。

評価

- 様々な観点で行われている評価の重複を排除し、評価体制を合理化する。

人材

- 大学や他の研究開発法人等、研究開発を実施する機関との移動があった場合に、退職金算定における在籍期間を通算する。
- 研究開発をサポートするエンジニアや研究活動を支える事務管理部門等、研究開発を支援する部門を強化・充実させる。

法人の定義・性格

- 長期的な視点で国家的な研究開発課題に取り組む研究開発の特殊性を踏まえ、共通的な制度を構築し、移行する。