

独立行政法人制度と研究開発評価¹⁾

西山慶司

1 はじめに

2001年にスタートした独立行政法人制度は、政府予算の削減、官製談合事件等による独立行政法人の社会的問題、そして自民党、旧民主党（以下、単に「民主党」とする）、再び自民党へと政権が交代したことを背景に度重なる独立行政法人改革が実施されてきた。しかし、現在の第二次安倍政権の下、独立行政法人の機能を最大限発揮させるため、2014年に独立行政法人通則法（以下、「通則法」という）の改正（以下、「改正通則法」という）が行われたことにより、長年にわたった独立行政法人改革に一つの結論が示されることとなった（中西 2014：3）。

他方、改正通則法で新たに規定された、中長期的な目標管理により研究開発に関する事務・事業を行う国立研究開発法人（以下、特段の必要性がない限り、単に「研究開発法人」という）への制度的枠組みについては、研究開発力の強化に資するため、従来の独立行政法人とは異なる展開を経て、改革の俎上に載せられたものである。そこで本稿では、研究開発法人に着目し、独立行政法人制度と研究開発の評価について考察する²⁾。

2 独立行政法人制度と評価

2-1 独立行政法人制度の概要と背景

独立行政法人制度の創設の議論は、1996年10月の衆議院総選挙の際に英国

1) 本稿は、科研費基盤研究C（一般）課題番号18K01409「国立研究開発法人における組織マネジメントと評価のあり方に関する研究」における研究成果の一部である。また、本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2018年9月28日である。

2) 中期目標管理型の独立行政法人においても研究開発を担う法人が存在するものの、本稿では捨象している。なお、法人の類型と業務の形態について整理したものとしては、たとえば森田（2017）を参照。

のエージェンシー制度の導入を自民党が唱えたのが発端になった（独立行政法人制度研究会編 2015：381）。この背景としては、自民党が臨時行政調査会時代に着手できなかった中央省庁再編に関して、省庁の半減を総選挙の公約として掲げたことに対して、省庁の仕事を軽減する仕組みづくりとしての意図があった（増島 1999：2・17）。具体的には、省庁の機能に応じて整理し、その数を現在の半分程度に削減すること、また省庁の実施部門をエージェンシー化（agencification）——「省庁から執行部門を分離し、執行部門を独立した機関として組織運営を実施する手法」³⁾——して効率的な行政システムを実現することであった（岡本 2008：16）⁴⁾。すなわち、各府省の業務を企画と実施に分離し、企画部門を各府省が、実施部門を独立行政法人が担うというものである。この展開から、中央省庁再編に呼応して独立行政法人制度が議論されたことがわかる。

独立行政法人制度の創設を提言した行政改革会議では、主に①職員の身分、②評価の仕組み、③対象業務の3点から議論が進められた⁵⁾。このうち①については、公務員としての身分を付与したまま独立行政法人化するかどうか、③はどの業務を独立行政法人の対象とするか、というものであった。また、②については、各府省レベルと全政府レベルでそれぞれに評価機関を設置することと、これに関する客観性・中立性を担保する方策をとることが合意された（独立行政法人制度研究会編 2015：383）。この結果、1997年12月の行政改革会議最終報告では、「独立行政法人の評価の客観性を担保し、恣意性を極力排除するため、総務省に置かれる全政府レベルの評価機関と各

3) この定義は、Lane (2009=2017：73) に依拠している。

4) 岡本 (2008：15-16) が指摘しているように、1996年6月の「橋本行革の基本方向について」においては、エージェンシー化という記述はないものの、「事前統制型行政から事後チェック型行政への転換」と「中央官庁の政策立案部門と制度執行部門との間に適切な距離を設けること」が説明されており、同年10月の衆議院総選挙の前から独立行政法人の制度的な検討が行われていたという考え方もある。参照、自民党行政改革推進本部 (<http://gyoukaku.jimin.jp/activity/doc/107676.doc>)。

5) 英国のエージェンシーは、かつて次の6つの観点から政府との関係を整理していた (Lane 2009：60=2017：80)。①国会制定法による設立、②政府による資金援助、③法人のトップを大臣が任命、④スタッフは非公務員として外部の理事会または委員会により雇用、⑤年次決算書を大臣に提出し、議会にも提示、⑥年次報告書の発行。

省に置かれる評価機関を設置する」と提言されている⁶⁾。また、評価機関の組織については、専門的、実践的な知見を重視するとともに、客観性、中立性を担保できる体制とすべく、外部有識者を任命したり、評価を担当する部署に事務局を置いたりすることが明記された。このような評価システムの構築が独立行政法人制度の特徴の一つであった。

独立行政法人制度の基本的な理念は、現実には即した機動的かつ効率的な業務実施を確保するために、通則法という共通の制度的枠組みの下、法人運営に対する主務大臣の関与を一定限度に制限し、目標による管理と実績の測定といった事後的な統制に置き換えたものである（新川 2000：196-197）。そのため、予算統制を中心とした従来の事前的な統制と異なる特徴は、独立行政法人の自主性と自律性にある（飯塚 2016：272）。これらの考えから、独立行政法人の業務実施にあたっては、法人による業務方法の提示、主務大臣による目標設定、法人の長による計画と実施という手順を取ることになる（新川 2000：199）。そのかわり、結果や成果については、前述の重層的な評価プロセスを経て公表される。

この制度設計の背景には、結果に応じてインセンティブやペナルティを付与する他律的な統制を構築し（make the managers manage）、そのかわりにリーダーシップやアントレプレナーシップといった自律的な裁量を与える（let the managers manage）というニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management: NPM）の潮流がある（Pollitt and Bouckaert 2011：10）。あえて単純化するというならば、前者は「させる」、後者は「任せる」という原理である（山本 2000：4-6）。「させる」と「任せる」というある意味、相反している要素は、NPMにおいて次のような形で併存している（児山 2005b：93）。つまり、ある手段による統制を緩和する一方で、別の手段による統制を加えるということである⁷⁾。

6) 参照、首相官邸 (<https://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/IV.html>)。

7) 「させる」「任せる」の論点については、児山（2005a：221-222）においても、性善説と性悪説（山本 2003：18）、遠心性と求心性（毎熊 2001：185-186）を用いて述べられている。

Pierre and Peters (2000: 64-65) は、この統制の移行を次のように説明している。第1は、政府が組織に対する直接的なコントロールの一部を放棄し、その組織による裁量を前提としていることである。つまり、目標設定の役割は政府に任せるものの、外部化された組織による公共サービスの提供はできるだけ市場メカニズムに近い形でおこなわれるべきであると考えられている。そして、これによって一層の効率化を図ることが期待されているのである。第2は、政府による事前 (*ex ante*) のコントロールを弱めるかわりに、事後 (*ex post*) のアウトプットやアウトカムを重視していることである (cf: Lane 2009: 59=2017: 79)。つまり、外部化した組織が提供したサービスに対する結果やその成果が求められている。そして政府は、外部から観察可能なこの結果や成果による統制を行うようになる (山本 2013: 75)。このような背景を踏まえて、独立行政法人制度は、法人の運営に対する政府による事前の関与を排し、事後チェックへの重点の移行を図るため、主務大臣の監督といった事前の統制を限定している (岡本 2001: 19)。

もう一つのわが国独自の背景としては、特殊法人や認可法人 (以下、単に「特殊法人」とする) が有していた問題がある。この問題は、大きく次の4点をあげることができる⁸⁾。第1は、目標の管理や実績を測定する評価システムが整備されておらず、組織や業務の非効率性が問題視されていたことである。第2は、主務大臣による強い事前の統制によって、組織の自主性・自律性が欠如し、組織の経営責任が不明確であったことである。第3は、情報の公開が不十分であったため、組織の経営内容が不透明であったことである。そして、第4にはこれらを規定する共通のルールが存在しなかったことである。自民党行政改革推進本部においても、一時的かつ限定的な政策遂行のために設立された特殊法人については、サンセット方式の確実な履行を求める反面、長期的かつ継続的な政策を遂行するために設立された特殊法人についても、ディスクロージャーを徹底させるとともに、その政策の当否をより監視できるようにすべきと提言している⁹⁾。

8) 参照、内閣官房 (http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/doppou_kaikaku/dail/siryou3-1.pdf)。

9) 既述の「橋本行革の基本方向について」を参照。

これらの問題点に対して、独立行政法人制度は、①外部（各府省、総務省）の第三者機関である評価委員会による事後評価を実施、②法人の長に計画と実施の幅広い裁量権を付与、③目標・計画と財務諸表の公表を義務づけ、④通則法にもとづく目標や評価等の共通ルールの策定、以上の4点を導入したものである。このように、独立行政法人は特殊法人に対するアンチテーゼとして登場してきたという指摘がある（岡本 2008：iii）。そのため、独立行政法人制度研究会編（2015：394）が指摘しているように、国の対象業務を独立行政法人に移行させるのとは異なり、特殊法人は多種多様な事業を実施しているため、その事業に対する政府の関与のあり方、事業の規模、国の予算措置の手法は一様ではない。

他方、独立行政法人は、年度評価を実施し、中期目標と中期計画の期間単位で見直しを行うという統一的な評価制度を適用しており、法人個々の異なる特性を必ずしも反映していない（縣 2014：7）。このように、組織構造の異なる特殊法人が2003年以降に独立行政法人に移行していったことと、次に述べる運用上の課題が表面化したこととは、必ずしも無関係ではないのである。

さらに看過できないことは、特殊法人から移行した独立行政法人のうち、研究開発型の法人が少なからず存在していたということである¹⁰⁾。実際、総務省に置かれた政策評価・独立行政法人評価委員会の独立行政法人評価分科会では、2003年度の業務実績に関する評価結果についての2次評価の実施に先立ち、法人の業務類型に着目し、横断的に検討・整理を行うため、2004年に「研究開発関係法人の評価方法の在り方に関する研究会」等が開催されていたのである¹¹⁾。

10) 2013年10月1日現在の法人数にもとづいている。参照、首相官邸 (https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/kaikaku/wgl/dai5/siryous2_1.pdf)。また、2004年6月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2004（骨太方針2004）」を踏まえた「平成17年度末までに中期目標期間が終了する独立行政法人の見直しについて」にもとづき、研究開発を行う多くの独立行政法人は非公務員化されている。この詳細は、首相官邸 (http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gyokaku/kettei/051224dokuhou_s.pdf) を参照。

11) 本研究会を含む横断的研究会の報告書（2004年6月30日）は、アクセス日現在、ホームページで確認できなくなっているが、「独立行政法人評価年報（平成15年度版）（PDF）」

2-2 運用上の課題と独立行政法人評価

実際、独立行政法人制度を運用しているうちに、次の4つの主な問題が明らかになってきた¹²⁾。以下、それぞれ、当初の制度設計との対比で述べていく。

(1) 目標と評価の問題

主務大臣は中期目標を定め、これを独立行政法人に指示し¹³⁾、第三者機関（各府省の独立行政法人評価委員会、総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会）が業績評価を行う仕組みであったが¹⁴⁾、①中期目標は明確でないため、事後の中期目標の達成の成否を検証できず、適切な経営管理ができていない、②社会的問題を起こした独立行政法人にも高い評価が行われる等、業績評価の実効性が欠けている、③主務大臣は業績評価に直接関与せず、政策責任を果たすことができていない。

(2) 組織規律の問題

独立行政法人の長には幅広い裁量権が付与され、監事は監査を通じて法人の長と主務大臣に意見を具申できるものの、①主務大臣による独立行政法人のガバナンスが不十分であり、不適切・非効率な事務・事業の中止・改善への関与に限界がある、②監事の権限も不明確であり、内部では、研究開発に関して次の2点を示している。

- ①委託・受託、共同研究等の実情、人材の有効利用、共通管理業務の効率化等の観点から、他機関の事務・事業と一体化する必要がないか
- ②公務員が担当した場合、産学官連携、研究者の流動化等の観点から支障が生じないか

なお、本研究会における対象法人があげられているものの、法人の業務の規模、特性等により主に検討の対象としたものであり、研究開発の類型に該当する法人を網羅的にあげたものではないと説明されている。詳細は、総務省 (http://www.soumu.go.jp/main_content/000071708.pdf) を参照。

- 12) 参照、総務省 (http://www.soumu.go.jp/main_content/000228265.pdf)。
- 13) 「指示」とは、ある機関が関係する機関に対して、方針や基準等を示し、これらを実施させることを意味する（独立行政法人制度研究会編 2004：54）。
- 14) 2014年まで存在していた政策評価・独立行政法人評価委員会が総務省に設置されたのは、当時の総務府の行政監察機能（現行の行政評価・監視機能）に着目し、行政の基本的な制度の管理と運営を通じた行政の総合的かつ効率的な実施の確保を、総務省の任務の一つとしている実態を踏まえたものである（独立行政法人制度研究会編 2015：42）。

から自律的に無駄を排除する仕組みが不十分となっている。

(3) 財政規律の問題

独立行政法人には弾力的な財政運営を行うため、使途の内訳を特定せず、柔軟に使用できる運営費交付金が措置されており、効率的な業務運営を行うインセンティブとして、剰余金のうち経営努力として認定された額を目的積立金として使用可能となっている。また、国が人件費総額を押さえつつ、各独立行政法人が給与基準を策定し公表している。しかし、①運営費交付金をどの事務・事業にいくら充てたのかが不明である、②厳しい規律の運用により、経費の節減や自己収入の増加を図るインセンティブが働かない、③国家公務員よりも明らかに高い給与水準の法人が存在している、④業績評価を踏まえた給与への反映が不十分となっている。

(4) 類型化の問題

通則法においては、目標・評価、組織規律、財務規律の横断的・統一的な共通ルールを導入し、各独立行政法人の個別設置法により法人の業務の特性に応じた固有のルールを規定する仕組みであったが、①多様な法人全てを一律の共通ルールにはめ込み、政策実施機能が十分に発揮できない、②業務の特性に着目した類型ごとのガバナンスが欠如している。

これらの問題から読み解くことができる評価に関する議論は次のとおりである。制度的には、独立行政法人の活動を外部の第三者機関が評価する仕組みを通じて、その活動の合理性が確保されることになっていた（岡本2008：82）。一方で、独立行政法人制度研究会編（2015：43）は、政策の責任主体である主務大臣が目標を策定するものの、自ら評価を実施せず、また独立行政法人の改善のための直接的な手段を有していないことから、政策に対する責任を果たすことができていないと指摘している。確かに、各府省の独立行政法人評価委員会と評価の実際を担う各委員会の分科会との関係、あ

るいは政策評価・独立行政法人評価委員会を含む多層的な評価構造の中で、各独立行政法人の組織や業務の実態が評価を通じて十分に明らかにされ、共有されているとは言い難いという意見も一理ある¹⁵⁾。

そこで、改正通則法では、主務大臣の下での政策のPDCAサイクルを強化する観点から、評価の主体を主務大臣に改めたことにより、評価の客観性と厳格性の向上を図ることが期待されている。それでも、外山（2014：142）が指摘しているように、主務大臣からのより具体的な目標設定と厳しい評価が行われるため、民営化されたときのような自主性や自律性を欠きつつも、民営化された場合と同じような経済的効率性の向上を図ることが求められる可能性が一層高まってくるおそれがある。既述のとおり、主務大臣による強い事前統制によって、組織の自主性・自律性が欠如し、組織の経営責任が不明確であったという特殊法人の問題の一つに対処することが、独立行政法人制度創設の一因であったことを改めて留意しておく必要はあると考える。

また、社会的問題を起こした独立行政法人に対しても高い評価が行われることについては、そうした法人の組織規律に対する批判としてはもっともであるが、そもそも中期目標を頂点とした独立行政法人評価は、目標や計画を達成したかを判断する業績測定（performance measurement）であり、社会的問題の発生の有無に必ずしも直接連動するものではない（西山 2009：63）。その一方で、このような社会的問題を契機に独立行政法人改革が行われるという事実も看過することはできない。以下に述べるように、研究開発力強化もこうした時流にあわせて検討されてきたからである。

3 独立行政法人改革と研究開発力強化の展開

2007年4月に発覚した独立行政法人の官製談合事件を契機に、第一次安倍政権は、同年6月の「経済財政改革の基本方針2007（骨太方針2007）」において、すべての独立行政法人に対して次の3原則からの見直しを行った¹⁶⁾。

15) 参照、経済同友会（<https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2007/pdf/071121a.pdf>）。

16) 参照、首相官邸（<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/070619kettei.pdf>）。

- ① 「官から民へ」原則：民間に委ねた場合には実施されないおそれがある独立行政法人に限定
- ② 競争原則：独立行政法人による業務の独占については、民間に開放できないものに限定
- ③ 整合性原則：当時の公務員制度改革、政策金融改革、国の随意契約の見直し、国の資産債務改革等との整合性を確保¹⁷⁾

同年12月に閣議決定された独立行政法人整理合理化計画では、融合効果の見込める研究開発型の独立行政法人の統合による削減といった個別の見直しだけでなく、問題となっていた内部統制やガバナンスの強化に向けた体制整備といった横断的事項の見直しも盛り込まれた。これを踏まえて、2008年の福田政権時には、通則法改正法案（以下、「2008年法案」という）が国会に提出された。以下、既述の4つの論点にそって説明していく。

まず、目標と評価については、各府省の独立行政法人評価委員会を廃止し、総務省に独立行政法人の評価機能を一元化すること、また内閣によるガバナンスを強化することであった。次の組織規律は、独立行政法人の長と監事について公募を原則実施すること、役職員の再就職を規制すること、監事と会計監査人の権限を強化し、内部統制システムを業務方法書の記載事項として義務づけること、監事の任期を基本4年に延長することであった。財政規律に関しては、不要財産の処分義務を規定するとともに、処分計画の中期計画への記載を義務づけたことであった。そして、類型化については「独立行政法人整理合理化計画の策定に係る基本方針」の過程において、業務の類型別の視点の一つとして研究開発型が分類化されていたものの¹⁸⁾、2008年法

17) 独立行政法人整理合理化計画の策定にあたっては、政策評価・独立行政法人評価委員会だけでなく、行政減量・効率化有識者会議、規制改革会議、官民競争入札等監理委員会、「資産債務改革の実行等に関する専門調査会」における改革との整合性の確保が提唱された。独立行政法人整理合理化計画の詳細は、たとえば信国（2008）を参照。

18) 参照，総務省（http://www.soumu.go.jp/main_content/000378897.pdf）。

案では、公務員型である特定独立行政法人以外の法人を非特定独立行政法人に改称する程度の改正であった。しかし、2008年法案は、2009年に衆議院解散のため審議未了のまま廃案となった。

翻って、宇宙航空研究開発機構（JAXA）等の研究開発型の独立行政法人についても、国から移行した事務・事業を行う法人と一律的な制度的枠組みが課されることになったため、独立行政法人制度が研究開発の成果を最大化することには馴染まず、法人の国際競争力を失う要因となっているのではないかという指摘が強まった¹⁹⁾。また、研究開発型の独立行政法人に限ったことではないものの、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り扱いの制約も指摘されていた（森田 2012：141）。

そこで、2008年には、研究開発システム改革を行うことによって、わ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た「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（以下、「研究開発力強化法」という）」が議員立法によって成立した²⁰⁾。研究開発力強化法により、研究開発型の独立行政法人が「研究開発法人」として定義され、独立行政法人改革と研究開発力強化との接近の源流となった。また、研究開発力強化法の附則においては、施行後3年以内（2011年10月まで）に見直しを行うことになっており、次の民主党政権下において「研究開発を担う法人の機能強化検討チーム」が設けられる契機となった²¹⁾。

19) 参照、文部科学省 (http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/kokurituken/002/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2015/06/18/1358925_3_1.pdf)。詳しくは、後述の「新たな研究開発法人制度創設に関する有識者懇談会報告書」を参照。

20) 研究開発力強化法において、「研究開発システム」とは、「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」をいう。また「イノベーションの創出」とは、「新商品の開発又は生産、新役務の開発又は提供、商品の新たな生産又は販売の方式の導入、役務の新たな提供の方式の導入、新たな経営管理方法の導入等を通じて新たな価値を生み出し、経済社会の大きな変化を創出すること」と規定されている。なお、研究開発力強化法におけるイノベーションの定義の背景については、下田（2012：87）を参照。

21) 参照、文部科学省 (http://www.mext.go.jp/a_menu/kagaku/kinoukyouka/1292827.htm)。

通則法に話を戻す。2009年8月の衆議院総選挙の結果、民主党への政権交代が実現し、事業仕分けを経て、改めて独立行政法人改革が行われた。2010年5月には、不要となった独立行政法人財産の国庫納付を義務づけること等を規定した通則法に改正され、また同年12月には「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」が閣議決定されているが、本稿の文脈から重要であるのは、上記「研究開発を担う法人の機能強化検討チーム」での議論、2012年1月の野田内閣にて閣議決定された「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」、そしてこれを踏まえて同年5月に国会に提出された通則法改正法案（以下、「2012年法案」という）である。

最初の「研究開発を担う法人の機能強化検討チーム」においては、独立行政法人制度とは別の国立研究開発機関制度を新たに創設することを議論していたが、次の「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」では、独立行政法人制度の枠内として、主務大臣が設定した成果目標を達成することを求められる「成果目標達成法人」と、確実かつ正確な執行に重点を置いて事務・事業を行う「行政執行法人」との類型化が示された²²⁾。ここでは、成果目標達成法人のなかから研究開発型を取り上げ、成果重視の実践的な評価を行うとしている反面、業務全般の点検等は、その他の独立行政法人と同様に対応することとしていた²³⁾。

しかし、2012年法案では、研究開発型に限って「国立研究開発行政法人」の名称の使用を規定し、通則法内に新たな研究開発に関する類型を創設している。また、5年を上限とする中期目標についても、長期性、不確実性、予見不可能性、専門性といった研究開発の特性を踏まえて7年と差別化している。さらに、2012年法案では、研究開発に関する審議会を設置し、この委員に外国人を任命できること、研究開発の特性を踏まえた目標の設定や評価の実施にこの審議会だけでなく、政府の総合科学技術会議（現在は「総合科学技術・イノベーション会議」に改称されているが、本稿では以下、特段区別

22) 2012年法案では、「成果目標達成法人」を「中期目標行政法人」と名称変更している。

23) 参照、総務省 (http://www.soumu.go.jp/main_content/000150934.pdf)。

せず用いる)も関与することが規定された。以上のことから、2012年法案では、研究開発の特性を踏まえた制度設計がはじめて企図されたことがわかる²⁴⁾。

類型化以外の論点として、まず目標と評価については、独立行政法人の自己評価を経た評価の主体を主務大臣とし、主務大臣が行う評価を総務省に置かれる第三者機関が点検するとともに、その目標・評価の指針を総務大臣が策定することであった。組織規律に関しては、すべての独立行政法人の役員について公募を原則実施し、法人の長と監事の任期を中期目標期間と連動させた。また、違法行為に対する是正命令、著しく不適切な業務運営に対する改善命令を独立行政法人に対して行えるようにするとともに、法人の役員の職務忠実義務や損害賠償責任を明らかにした。財政規律については、運営費交付金が貴重な財源で賄われるものであることに留意し、適切かつ効率的に使用する責務を明確化した。そして、独立行政法人を「行政法人」に改称しようとしたこと自体、ある意味、国に従属的な印象を与える法案であった。しかし、この民主党による2012年法案も同年の衆議院解散のため審議未了のまま廃案となった。

2012年12月には再び自民党に政権が交代し、翌年2013年には第二次安倍政権の下、独立行政法人改革と研究開発力強化に係る検討が行われた。前者については、専門的かつ実務的な視点からの検討が必要であったことから、同年2月に「独立行政法人改革に関する有識者懇談会」が立ち上がり、同年6月に「独立行政法人改革に関する中間とりまとめ」を発表した²⁵⁾。その後、政府の行政改革推進会議が立ち上げた「独立行政法人改革等に関する分科会」に舞台を移し、同年12月には「独立行政法人改革等に関する基本的な方針について」(以下、「改革基本方針」という)が閣議決定された²⁶⁾。後者は、同

24) 研究開発型に限って、「国立」という名称を利用するのは、当該組織が国の機関の一部であることを明示することで、諸外国や外国人研究者からの信頼を得ることを図っていると解されている。参照、文部科学省 (http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/gijyutu/gijyutu0/shiryo/_jcsFiles/afildfile/2012/09/11/1325213_9.pdf)。

25) 参照、内閣官房 (https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/doppou_kaikaku/matome.pdf)。

26) 参照、首相官邸 (<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/pdf/sankou-k3.pdf>)。

年6月に政府が定めた「科学技術イノベーション総合戦略」において、研究開発法人については、研究開発の特性を十分に踏まえた法人制度の改革が必要という指摘を踏まえて²⁷⁾、同年9月に「新たな研究開発法人制度創設に関する有識者懇談会」が設けられた。この懇談会では、新たな研究開発法人制度の具体的な制度設計について検討を行い、同年11月の「成長戦略のための新たな研究開発法人制度について（新たな研究開発法人制度創設に関する有識者懇談会報告書）」（以下、「研究開発報告書」という）と²⁸⁾、これを踏まえて必要な法制上の措置を速やかに講じることを規定した、同年12月成立の改正研究開発力強化法をあげることができる。

上記の改革基本方針と研究開発報告書を踏まえて、2014年にはようやく改正通則法の成立に至ったものであるが、その制度設計は民主党政権の2012年法案がもととなっている。たとえば、中期目標管理により事務・事業を行う「中期目標管理法」と、単年度の目標管理により事務・事業を行う「行政執行法人」に加えて、研究開発型を「国立研究開発法人」として法人化することを定めたり、国立研究開発法人においては5年から7年の期間を中長期目標期間として定めることを規定したりしているが、その内容は2012年法案の系譜に連なるものである。もちろん、すべてがそのまま改正通則法に反映したわけではなく、たとえば2012年法案では、すべての役員を原則公募対象としていたものの、改正通則法では法人の長と監事についてのみ公募する方向に揺り戻しが行われている²⁹⁾。

さらに、2016年には、国立研究開発法人のうち、研究開発の実績と体制から世界最高水準の研究開発の成果の創出が相当程度見込まれる法人を「特定国立研究開発法人」として指定する特別措置法が成立した。特定国立研究開発法人は、研究開発の自由度が高まる一方で、目標と評価に関して、総合科

27) 参照、内閣府 (<http://www8.cao.go.jp/cstp/sogosenryaku/2013/honbun.pdf>)。

28) 同上 (<http://www8.cao.go.jp/cstp/gaiyo/kenkyu/siryou/siryol-2-1.pdf>)。

29) 役員の子募についてなぜ揺り戻しが行われたかは、国会でも議論になっている。詳細は、2014年5月29日の参議院・内閣委員会の会議録第18号 (<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/186/0058/18605290058018a.html>) を参照。

学技術会議の関与が一層強まっているのが特徴である。

これまで論じた独立行政法人改革と研究開発力強化の展開をまとめたものが表1である。また、既述の4つの論点から、現在の改正通則法までの展開を整理すると表2のとおりとなる。

表1 独立行政法人改革と研究開発力強化の経緯

2001年	独立行政法人制度発足	自民党政権
2003年～	特殊法人が独立行政法人化	
2007年	独立行政法人をめぐる官製談合事件発覚	
	独立行政法人整理合理化計画策定	
2008年	研究開発力強化法成立	
	通則法改正法案（2008年法案）提出⇒2009年廃案	
2009年	事業仕分け開始	民主党政権
2010年	通則法の改正（不要となった財産の国庫納付を義務づけ）	
	独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針	
2012年	独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針	
	通則法改正法案（2012年法案）提出⇒同年廃案	
2013年	独立行政法人改革等に関する基本的な方針について	第二次安倍 政権
	成長戦略のための新たな研究開発法人制度について（新たな研究開発法人制度創設に関する有識者懇談会報告書）	
	改正研究開発力強化法成立	
2014年	改正通則法成立	
2015年	改正通則法施行	
2016年	特定国立研究開発法人による研究開発等の促進に関する特別措置法成立・施行	

(出典) 「研究開発法人に関する制度改革の経緯」 (http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/kokurituken/002/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2015/06/18/1358925_3_1.pdf), 「独立行政法人改革の経緯及び直近の取組状況について」 (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/kaikaku/dail/siryu2-1.pdf>) をもとに筆者作成。

表2 独立行政法人通則法の改正の展開

項目	当初通則法	2008年法案	2012年法案	改正通則法
目標と評価	<ul style="list-style-type: none"> 第三者機関（各府省の独立行政法人評価委員会、総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会）が評価 	<ul style="list-style-type: none"> 評価主体を総務省に置かれる第三者機関（独立行政法人評価委員会）に一元化（各府省の独立行政法人評価委員会、総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会は廃止） 第三者機関は法人の長等の解任を勧告 	<ul style="list-style-type: none"> 評価主体を主務大臣とし、主務大臣が行う評価を総務省に置かれる第三者機関（行政法人評価制度委員会）が点検 目標・評価の指針を総務大臣が策定（第三者機関が点検） 	<ul style="list-style-type: none"> 評価主体を主務大臣とし、主務大臣が行う評価を総務省に置かれる第三者機関（独立行政法人評価制度委員会）が点検 総合科学技術会議が作成する研究開発に関する指針案の内容を総務大臣が適切に反映
組織規律	<ul style="list-style-type: none"> 法人の長に幅広い裁量権を付与し、監事は監査を通じて法人の長及び主務大臣に意見を具申 法人の長と監事の任期は個別法に委ねる 	<ul style="list-style-type: none"> 法人の長と監事について公募を原則実施 役職員の再就職規制（密接関係法人等に対する再就職斡旋を原則禁止） 監事と会計監査人の権限強化、内部統制システムを業務方法書の記載事項として義務づけ 大半の個別法においては2年となっている監事の任期を基本4年に延長（法人の長の任期は個別法に委ねる） 	<ul style="list-style-type: none"> すべての役員について公募を原則実施 法人の長と監事の任期を中期目標期間と連動 国の関与の強化（違法行為に対する是正命令、著しく不適切な業務運営に対する改善命令） 役員の職務忠実義務、損害賠償責任を明記 	<ul style="list-style-type: none"> 法人の長と監事について公募を原則実施

項目	当初通則法	2008年法案	2012年法案	改正通則法
財政規律	<ul style="list-style-type: none"> ・弾力的な財政運営を行うため、用途の内訳を特定せず、柔軟に使用できる運営費交付金を措置 ・剰余金のうち経営努力として認定された額を目的積立金として使用可能 ・国が人件費総額を中期計画において関与しつつ、各法人が給与基準を策定・公表 	<ul style="list-style-type: none"> ・不要財産の処分義務を規定するとともに、処分計画の中期計画への記載を義務づけ ・国費で取得した不要財産の国庫納付を義務づけ、国庫返納に伴う減資等について規定（民間出資等で取得した不要財産の払戻しについても規定） 	<ul style="list-style-type: none"> ・運営費交付金が貴重な財源で賄われるものであることに留意し、適切かつ効率的に使用する責務を明記 ・役員報酬の額は、内閣総理大臣が定める（その額を超えてはならないことを規定） 	<ul style="list-style-type: none"> ・役員報酬の基準は、国家公務員の給与、民間企業の役員の報酬等を考慮
類型化	<ul style="list-style-type: none"> ・特定独立行政法人（公務員型）と特定独立行政法人以外の法人に分類 	<ul style="list-style-type: none"> ・特定独立行政法人以外の法人を非特定独立行政法人に改称 	<ul style="list-style-type: none"> ・独立行政法人を行政法人に改称 ・目標管理期間が3年から5年の中期目標行政法人と単年度の行政執行法人（公務員型）に分類 ・中期目標行政法人のうち、国立研究開発行政法人については、研究開発の特性に配慮（目標管理期間の上限を7年、各府省に研究開発に関する審議会を設置） 	<ul style="list-style-type: none"> ・中期目標管理法法人、国立研究開発法人、行政執行法人（公務員型）に分類 ・国立研究開発法人の目標管理期間は5年から7年の範囲内

（出典）「独立行政法人改革のこれまでの経緯と現状について」（http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/doppou_kaikaku/dail/siryous3-1.pdf）、独立行政法人制度研究会編（2004；2015）をもとに筆者作成。なお、表の煩雑さを避けるため、重複している改正内容については原則省略している。

4 研究開発力強化の接近と分離

では、改革基本方針と研究開発報告書を通じた研究開発力の強化とはどのようなものであったか。要点の多くは、改正通則法と類似しているため、ここでは研究開発に特化して論じたい。

前者の改革基本方針では、研究開発法人についても、そうでない独立行政法人と同様の目標と評価という枠組みが最適としており、2012年法案の考え方に沿ったものといえる。他方、研究開発の特性を踏まえると、たとえば中期目標期間について、特に長期的な研究開発プロジェクトを踏まえた形での設定を可能とし、また研究開発における事務・事業の専門性を加味した目標と評価を必要としている。こうした点に鑑み、研究開発法人については、通則法の下、中期目標管理型や単年度管理型の法人とは異なる種類の独立行政法人として位置づけることを提言している。この点も2012年法案と類似しているものの、他の2つの法人とは異なる種類の独立行政法人であることを明確化していることが特徴である。この明確化の要諦は、「効率的かつ効果的」という独立行政法人制度における所期の理念の下、「研究開発成果の最大化」の達成が研究開発法人における第一の目的となっていることである³⁰⁾。

そのため、研究開発法人は、大学や民間企業が困難な課題に取り組む組織であることを明示するため、国立研究開発法人という名称を付したうえで、研究開発成果の最大化がこの法人の目的であることを明らかにすることにしたものである。改正通則法においても、中期目標管理法が中期目標に定める事項の一つは「国民に対して提供するサービス」であるのに対して、国立研究開発法人のそれは研究開発成果の最大化と規定されている。そのかわり、研究開発における目標と評価については、総合科学技術会議が研究領域の特性や国際的な水準を踏まえた指針を策定する。また、主務大臣の下に設置される研究開発に関する審議会が科学的な知見や国際的な水準に即した助

30) 2014年9月の「独立行政法人の目標の策定に関する指針」において、研究開発成果の最大化とは、「国民の生活、経済、文化の健全な発展その他の公益に資する研究開発成果の創出を国全体として『最大化』すること」と定義されている。詳細は、総務省 (http://www.soumu.go.jp/main_content/000311662.pdf) を参照。

言を行い、この審議会は必要に応じて、外国人有識者を委員とすることも可能としている。

研究開発法人の中期目標期間は、2012年法案と同様、最大7年であるが、改正通則法では他の類型との明確化の観点から、5年から7年の「中長期目標」という新たな期間が設けられている。この目標の設定については、総務大臣が別途、指針を策定することになっているが、研究開発法人については、定量的な達成目標を設定することが馴染まない場合もあり、課題解決型の目標——課題の解決によるアウトカム創出への寄与や貢献を目指す目標——設定も可能としている。その他、報酬や給与の差別化、物品や役務調達における入札手続きの弾力化、自己収入の取扱い、目標期間を超える繰越の柔軟化等があげられている。そして、すでに述べたとおり、研究開発法人のうち、国家戦略にもとづき、国際競争の中で、科学技術イノベーションの基盤となる世界トップレベルの成果を生み出すことが期待される法人を特定国立研究開発法人として位置づけ、総合科学技術会議や主務大臣の関与をより強める措置を定めることにしている。このように研究開発法人のなかにおいても差別化を図っているのが特徴である。

後者の研究開発報告書については、国立研究開発法人という名称、研究開発成果の最大化、総合科学技術会議や外国人有識者の関与、より長期の目標期間、そしてアウトカムの達成を意識した課題解決型の目標等、改革基本方針と重なっている部分が多いものの、研究開発報告書では研究開発法人の必要性をより強調している³¹⁾。たとえば、国家戦略にもとづき、大学や企業では困難な研究開発の課題に取り組む研究開発法人について、効率的・効果的な事務・事業の実施を目的とする既存の独立行政法人制度とは、目標設定や評価の手法、主務大臣の関与のあり方等、制度の根幹に関わる部分が研究開発の成果を最大化するためには馴染まないとしている。具体的には、既存の

31) 研究開発報告書では、国際比較から日本の科学技術は劣っており、新たな制度構築の必要性を説いているが、このレトリックは荻谷(2017:199-202)が分析している国際的な「遅れ」を危機と考える問題意識の構築と政策課題の発現のロジックに相通じるものがあり、興味深い。

独立行政法人制度は主として定型的な業務を効率的・効果的に実施することを主眼とし、定量的な目標設定とその達成度の評価を行い、主務大臣の関与は極力抑制しているのに対して、研究開発の目標と評価は、研究開発の特性から定量的な目標設定とその達成度の測定（明確な客観的評価）が困難ゆえに、研究開発型の独立行政法人についても同じ制度を適用してしまったこと自体が問題であるとしている。

また、研究開発の特性を踏まえた運用に改善すべく、独立行政法人制度の創設以来10年以上の努力が払われたものの、現場からは抜本的改革を求める声が絶えないと批判している。そのため、「世界で最もイノベーションに適した国」を創るためには、独立行政法人制度を前提として、どのように特例規定を設けるかという対応ではなく、投入予算に対して最大の成果を得ることを可能とする、独立行政法人制度とは異なる新たな法制度を創設すべきと結論づけている。つまり、インプットをいかに減らすかではなく、インプットが一定でもアウトプットをいかに大きくしていくかという視点が必要であるという観点から、新たなマネジメントシステムの構築を必要としているのである。

しかしながら、研究開発のマネジメントが一般的なそれと様相を異にしていることは、以前からも指摘されてきたことではないか。たとえば、中堀（1999：26）は、研究開発の成果指標がいまだに普遍性をもたないこと、また研究開発自体が特殊な業務であり、かつ外部とのチャンネルも十分でないため、組織毎に閉鎖した形になっていることを要因としてあげている。このような研究開発の特性を踏まえたうえでの制度設計ではあったが、研究開発法人の目標と評価については、それ以外の独立行政法人の目標・評価と交錯している。研究開発報告書では、従来型の評価が重畳的であり、どちらかという減点主義の評価が行われているのに対して、研究開発の評価は合理的であり、研究開発を促進するポジティブな側面を持つことが重要であると述べているが、ある意味、皮肉であると考えられる。

また、今回の改正通則法によって、従来の独立行政法人評価の慣習から脱

却できるようになるか、議論の余地は大きい。独立行政法人という一律のシステムに馴染まないから、新たな枠組みを構築したからといって、結局独立行政法人制度という大枠からは外れていないからである。それゆえ、独立行政法人評価は、年度毎の計画、あるいは中期的な目標・計画への対応に追われており、長期的、不確定的、予見不可能的、専門的な研究開発に対する目標・計画に立脚して推進されていないのが現状ではないだろうか³²⁾。研究開発は、ある程度の失敗があるという前提のもとでの評価となり、確実性や予見可能性の埒外にあるからこそ、偶発的な結果や成果を生み出す可能性は否定できないからである。

さらに、研究開発ではアウトカムを指向した評価が求められているが、評価をアウトプットとアウトカムの二項的なものとして議論されがちである。しかし、そもそもアウトプットまたはアウトカムを論じる以前の論点が残っていることを忘れてはならない。たとえば、アウトカムには、短期アウトカム、中間アウトカム、最終アウトカムといった時間的な要素がある。そのため、最終アウトカムは単年度ベースでの評価が困難であり、個別の事務・事業を所管する部局との乖離を意味するアウトカムの断片化 (fragmentation) 問題が発生する (南島 2018 : 190)。また、アウトカムには研究開発者が直接的に寄与をする直接アウトカムと、研究開発の目的には沿っているものの研究開発者の寄与が間接的である間接アウトカムがある³³⁾。

5 むすびにかえて

本稿では、研究開発力の強化が政治主導で独立行政法人改革に接近する一方で、研究開発法人という類型化により、研究開発の特性を踏まえて分離していることを明らかにした。結果としては、接近と分離の折衷的な改正通則

32) たとえば、改正通則法では、評価主体が主務大臣となっているが、その評価に関する有識者の助言は否定されていない。その結果、各府省の独立行政法人評価委員会は廃止されているものの、有識者会議という枠組みで存続している場合がある。

33) 詳細は、内閣府 (<http://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/hyouka/wg/system/haihu03/siryu08.pdf>) を参照。

法の枠組みとなったが、研究開発法人については、従来の独立行政法人とは別の目標と評価の観点を取り入れている。研究開発力の強化という改革の方向性は世界的に共通するものであるが、課題はその運用であると考えている。たとえば、政府の総合科学技術会議による関与の強化が強調されているが、これがかえって研究開発法人の裁量を削ぐことにならないか。実際、同じく総合科学技術会議が関わっている内閣府の「革新的研究開発推進プログラム」においては、現場に細かく口出しするという運営に対する批判がある³⁴⁾。

今後、マネジメントの評価である独立行政法人評価とプロジェクトの評価である研究開発評価がどのように絡んでいくか、実際の評価を注視していきたい³⁵⁾。

参考文献

- Lane, J-E. (2009) *State Management: An Enquiry into Models of Public Administration & Management*, Routledge (稲継裕昭訳『テキストブック政府経営論』, 勁草書房, 2017年).
- Pierre, J. and Peters, G. (2000) *Governance, Politics and the State*, St. Martin's Press.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3rd Edition, New York, Oxford University Press.
- 縣公一郎 (2014) 「独立行政法人制度とその評価制度の展望」, 『会計検査研究』49: 5-10。
- 飯塚俊太郎 (2016) 「独立行政法人制度: 多様性のなかの行政組織」, 『ダイバーシティ時代の行政学: 多様化社会における政策・制度研究』, 早稲田大学出版社, 267-287。
- 岡本信一 (2001) 『独立行政法人の創設と運営 英国エージェンシーとの比較を通じて』, 行政管理研究センター。
- 岡本義朗 (2008) 『独立行政法人の制度設計と理論』, 中央大学出版社。

34) 参照, 2018年4月16日『日本経済新聞』朝刊9面。

35) 政府は第五期科学技術基本計画を踏まえて, 2016年12月に「国の研究開発評価に関する大綱の指針」を改定しており, 国立研究開発法人の評価の実際において変化がみられている可能性がある。この考察については, 今後の課題としたい。

- 荻谷剛彦 (2017) 『オックスフォードからの警鐘：グローバル化時代の大学論』, 中央公論新社。
- 見山正史 (2005a) 「NPM (新公共管理) の類型化」『人文社会論叢 (社会科学篇)』13 : 219 - 235。
- 見山正史 (2005b) 「NPM (新公共管理) の構成要素」『人文社会論叢 (社会科学篇)』14 : 91 - 116。
- 下田隆二 (2012) 「研究開発を担う基盤としての大学・公的研究機関：総論」, 国立国会図書館調査及び立法考査局『国による研究開発の推進：大学・公的研究機関を中心に (科学技術に関する調査プロジェクト調査報告書)』: 83 - 98。
- 独立行政法人制度研究会編 (2004) 『独立行政法人制度の解説 改訂』, 第一法規。
- 独立行政法人制度研究会編 (2015) 『独立行政法人制度の解説 第3版』, 第一法規。
- 外山公美 (2014) 「独立行政法人制度の現状と課題」, 外山公美・平石正美・中村祐司他『日本の公共経営：新しい行政』, 北樹出版: 132 - 148。
- 中西渉 (2014) 「独立行政法人制度改革：独立行政法人通則法改正法, 同整備法の成立」, 『立法と調査』357 : 3 - 22。
- 中堀一郎 (1999) 「研究開発プロセスの創発性」, 『システム／制御／情報』43 (12) : 644 - 650。
- 南島和久 (2018) 「評価：アカウンタビリティと改善」, 石橋章市朗・佐野亘・土山希美枝・南島和久『公共政策学』, ミネルヴァ書房: 185 - 209。
- 新川達郎 (2000) 「独立行政法人制度の意義と課題」, 田中一昭・岡田彰編著『中央省庁改革：橋本行革が目指した「この国のかたち」』, 日本評論社, 187 - 216。
- 西山慶司 (2009) 「独立行政法人制度にみるNPM型改革の影響：独立行政法人評価の実際と独立行政法人整理合理化計画を踏まえて」, 『日本評価研究』9 (3) : 55 - 67。
- 信国隆裕 (2008) 「独立行政法人制度の見直しに向けた最近の動き：独法見直しへの取組と独法をめぐる議論」, 『立法と調査』279 : 75 - 89。
- 每熊浩一 (2001) 「NPMのパラドックス?」, 『年報行政研究』36 : 177 - 196。
- 増島俊之 (1999) 「行政改革の現状と評価」, 『日本公共政策学会年報1999』1 - 28
(www.ppsa.jp/pdf/journal/pdf1999/1999-01-013.pdf)。

- 森田倫子 (2012) 「研究開発法人の概要とその制度の見直しの経緯」, 国立国会図書館調査及び立法考査局『国による研究開発の推進：大学・公的研究機関を中心に（科学技術に関する調査プロジェクト調査報告書）』：137-147。
- 森田弥生 (2017) 「テキストマイニングによる独立行政法人の活動分析」, 『日本評価研究』18 (1) : 15-27。
- 山本清 (2000) 『自治体経営と政策評価：消極的顧客主義を超えるNPMを』, 公人の友社。
- 山本清 (2003) 「NPMの国際比較：その有用性と課題」, 『季刊行政管理研究』103 : 18-36。
- 山本清 (2013) 『アカウントビリティを考える：どうして「説明責任」になったのか』, NTT出版。