

## 第14章

### 大学共同利用機関の法人化と機構化

平山 英夫 高エネルギー加速器研究機構

#### 1. 大学共同利用機関法人化の検討開始まで

昨年1年間、大学共同利用機関の法人化のための準備室におりましたので、大学共同利用機関の法人化と機構化ついて、事実関係の経緯を中心にお話したいと思います。

法人化の話が最初に登場するのは、1997年12月の行政改革会議「最終報告」で、その中で初めて独立行政法人制度が提唱され、検討対象となりうる業務が列挙されました。国立大学については、「独立行政法人化は、大学改革方策の一つの選択肢となりうる可能性を有しているが、これについては、大学の自主性を尊重しつつ、研究・教育の質的向上を図るという長期的な視野に立った検討を行うべきである」という趣旨の内容が盛り込まれています。これを受けて、1998年6月に中央省庁等改革基本法が成立しました。

この頃から大学共同利用機関は、独法化をどのようにして避けるかという困難な課題に直面しました。1999年2月には、各研究機関の所長が中央省庁等改革推進本部に呼ばれてヒアリングを受けました。研究機関側の危機感は、次のメモからも読み取ることができます。

「1999年初頭に我々を襲った危機を思い出すだけでよい。国立試験研究機関並みに独立行政法人化の対象にノミネートされ、全所長が改革本部のヒアリングに呼ばれて体感した、彼等の態度の硬さ、危機の深刻さを、大学共同利用機関の関係者はもう一度思い起こすべきである。『国立大学並み扱い』を獲得するまでに払った努力が如何に大きいものであったか、も思い出してほしい」

(大学共同利用機関の法人化に関する若干の私見〔石井紫郎 基本事項部会座長〕より)

この時期はかなり深刻な状況にあり、この後しばらく大学共同利用機関の所長懇談会では、いかにして独法化を避けるかの議論が続けられています。1999年3月1日の所長懇談会では、ワーキンググループを設置するとともに、太田総務庁長官への要望書を提出することも検討し、3月3日に同長官へ要望書を提出しています。また3月26日にはワーキンググループの中に3つの部会を設置し、①大学共同利用機関の将来的な在り方、②国立大学との連携協力、③中期目標と評価についての検討を8月まで検討を続けました。

1999年4月には、「国の行政組織等の減量・効率化に関する基本計画」が閣議決定され、89の国の事務・事業の独立行政法人化が決定されました。国立大学の独立行政法人化については、大学の自主性を尊重しつつ大学改革の一環として検討し、平成15年までに結論を得ることが定められました。ただし大学共同利用機関等については、他の独立行政法人機関との整合性の観点から踏まえて検討し早急に結論を得るとされ、依然として大学より早く結論が求められることになりました。

このような状況の中で、1999年7月、独立行政法人通則法が成立し、時を同じくして8月には「今後の国立大学等の在り方に関する懇談会」が発足し、8～9月にかけて集中的に5回の会合が開催されています。これを受けて9月に国立大学・大学共同利用機関長等会議において、当時の有馬文部大臣が、独立行政法人化の問題の検討の視点、独立行政法人化の意義等について見解と「国立大学法人の独立行政法人化の検討の方向」を公表しました。この中で初めて、「大学共同利用機関の独立行政法人化に当たっては、基本的には、国立大学と同様の観点から検討を行い、国立大学に準じて必要かつ相当な特例措置等が必要である」とされ、大学共同利用機関が国立大学と同じ枠組みの中で歩む方向が示されたわけです。

しかし、その後すぐに独立行政法人化の検討が始まったわけではありません。国大協は1999年11月に総会を開催し、「通則法のままでは、国立大学を真に変容せしめたる設計図たりえず、設計図の修正が不可欠」との会長談話を発表

しました。大学共同利用機関では所長懇談会で検討し、2000年4月に「高等教育・学術研究の将来像を考えるにあたっての大学共同利用機関が具備すべき要件」をとりまとめ、文部省、国大協へ提出しました。同年5月に自民党・政務調査会が「これからの国立大学の在り方について」提言の中で、通則法の枠組みを踏まえつつ、大学の特性を踏まえて必要な措置を、調整法（又は特例法）といった形をとるべきであるという見解を出しました。

このような状況をふまえて、2000年5月26日に国立大学学長・大学共同利用機関長等会議で中曽根文部大臣が文部省としての考え方と今後の方向を説明し、幅広い専門家・有識者が参画する調査検討会議を設け、平成13年度中にとりまとめを行うと表明します。これを受けて国大協は6月14日に総会を開催し、以下の4点の基本点を確認します。

1. 通則法をそのままの形で適用することに強く反対する
2. 協会に「設置形態検討特別委員会」を設置し、積極的に政策提言する
3. 文部省の調査検討会議に積極的に参加する
4. 科学技術基本計画に対応する学術文化基本計画の策定を議論する場の設定を要請する

これ以降、文部省の調査検討会議を軸に、文科省、国大協、大学共同利用機関所長懇談会の検討が始まることになります。次に、それぞれの検討体制について時系列に沿って紹介していきます。

## 2. 法人化に向けての検討体制と経過

文部省・文科省の検討体制は、先に、1999年8月から今後の国立大学の在り方に関する検討会（賢人会）が設置されたと述べましたが、2000年7月31日から国立大学等の法人化に関する調査検討会議が加わりました。この中に、組織業務委員会、目標評価委員会、人事制度委員会、財務会計制度委員会が作られ、後にこれらの委員会を調整するという意味で、調整会議が作られました。

国大協も似たような形態で、2000年7月3日に設置形態検討特別委員会を作り、以下のような4つの専門委員会を設けられました。

- ・ 専門委員会A 法人の基本
- ・ 専門委員会B 目標・計画・評価
- ・ 専門委員会C 人事システム
- ・ 専門委員会D 財務会計

これはほぼ文科省の体制に対応するもので、それを束ねる組織として専門委員会連絡会が作られました。大学共同利用機関からは、これらの委員会にオブザーバーとして参加することになりました。

一方、大学共同利用機関所長懇談会は検討体制として、2000年5月11日に、所長懇談会の下に所長懇談会タスクフォース(TF)を設置し、そのもとに法人像検討部会として、以下の4つの部会を設けました。

- ・ 基本事項部会
- ・ 目標・計画・評価部会
- ・ 人事部会
- ・ 財務・会計部会

したがってこの時期はしばらく、文部省・文科省、国大協、大学共同利用機関それぞれに同じような会議が開かれ、時には週に何度も開かれて、いろいろな項目について検討される状況が続きました。この段階で、大学の制度、人事制度(公務員型/非公務員型)、学長の選考方法、組織の形態などさまざまな議論がなされましたが、最終的には、2002年3月26日、国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議・連絡調整会議において「新しい国立大学法人像」が決定します。その中で、人事は非公務員型、組織は役員会、運営協議会、評議会体制をとることが最終的に決定されました。

大学共同利用機関の側で問題にしていたことの1つは、法人の単位を巡る動きです。2001年6月の4部会の「中間とりまとめ」では、大学が1大学1法人でしたので、それを踏襲して1機関(機構を含む)をもって1法人とするという基本方針を提示しました。ただし機構については、KEKと岡崎のシステムがかなり違っていましたので、それをどう扱うかという問題が出ていました。

2001年8月21日、文科省の中に「今後の大学共同利用機関の在り方等に関する懇談会」が発足し、法人の適切な組織のあり方、規模などが議論されました。資料を見ますと、第1回と第2回以降では、かなり委員が増えており、大学共同利用機関の中でもいろいろな意見があったことが伺われます。

大学共同利用機関の所長懇談会タスクフォースでは、文科省の委員会と対応しながら、法人はどうあるべきかについてかなりいろいろな議論がなされました。8月21日のタスクフォースでは、菅原前機構長の試案として、カリフォルニア大学方式が提案されました。これは法人としての理事会のもとに各機関が独立した運営をするというものでした。また、小平総研大学長の提案として、4つの機関（人文・社会科学研究機構、生命・分子科学研究機構、情報・環境科学研究機構、宇宙・高エネルギー科学研究機構）が、それぞれに緩やかに連合し「科学・文化研究機構連合」を構成する案が提示されました。

所長懇談会では、海外の動向も研究する必要があるということで、2001年11月6日～8日には、「大学共同利用機関等独法化に関するワークショップ」を開催し、フランス、イギリス、アメリカ、ドイツ等の制度について考察しました。またこのワークショップの一環として有馬参議院議員の特別講演もありました。

このような過程を経て、2002年1月29日、今後の大学共同利用機関の在り方等に関する懇談会（第8回）が開催され、全機関1法人案が有力となったもののコンセンサスには至りませんでした。報告案としては「大学共同利用機関が分野を超えて連合して機構を形成し、学術の中核の一つとなることは有意義であり、そのような機構の在り方について、大学等の研究者コミュニティの意見を踏まえて科学技術・学術審議会で検討することが適当である」という内容になりました。

2002年3月15日に開催された科学技術・学術分科会／学術分科会大学共同利用機関特別委員会の第1回会合では、大学共同利用機関法人化に係る検討の経緯報告の中で、所長懇談会提案とKEK提案の双方が説明され、いろいろな議論が行なわれました。4月20日には、大学共同利用機関の所長だけの懇談会で、堀田たつき台と吉川試案が出され、議論の対象になりました。吉川試案は、「全機関1法人案及び1機関1法人案の基本設計」というものでした。

2002年5月22日の所長懇談会タスクフォースで、「大学共同利用機関を4機構に再編し法人化する」案に関する構想私案(吉川原案に基づく北川案)に基づいて、当時大学共同利用機関懇談会座長であった平岩先生の案が提案されました。最終的に、第6回会合(2002年5月29日)において、現行の機構再編(4機構化)案が決定されました。その間には、各研究機関間で様々な話し合いや検討がされたものと思います。

この方向を受けて、2002年7月30日、科学技術・学術審議会/学術分科会(第6回)では中間まとめとして、大学共同利用機関は国立大学法人法(案)の中で規定し、基本的に国立大学法人(仮称)の組織運営システムを踏襲することが適当であり、大学共同利用機関を4つの機構に再編成し、学術研究のダイナミックで総合的な発展を目指すことが出されました。これ以降、4つの機構の具体的な機構化・制度化に向けての取り組みが始まりました。

### 3. 機構化・法人化に向けて

2002年8月には、所長懇談会の下に、各機構から選出された3名の委員で構成される「大学共同利用機関所長懇談会連絡会議」が設置され、ここで法人化に関する諸問題を検討することになりました。連絡会議は8月2日に第1回会合が開催され、北川統計数理研所長を座長に選出しました。なお、共通の具体的課題については、連絡会の下に、担当者会議を設置して検討することになり、人事問題担当者会議、中期目標・計画担当者会議、総研大担当者会議が設置されました。

またこの頃すでに、法制化をどうするかが具体的な問題になっていましたので、北川連絡会座長を窓口として、文科省学術機関課を通じていろいろなやりとりをすることになりました。たとえば10月頃までに、研究機構の法制化のための条文を作成する必要があり、その中で、各機構毎に行うべき研究分野をどのように規定するか、各機構が行うべき業務としてどこまで規定するか、各機構毎にそれぞれの業務と実際の業務との対比表を9月1日までに作成することなどが課題となっていました。

法制化に向けての動きが進む中、2002年12月20日に、所長懇談会からの質

問に対する文科省からの回答が出されました。その中で、名称が「大学共同利用機関法人〇〇研究機構」になるとか、副機構長の名称が「理事」に変わるとか、運営協議会の名称が「経営協議会」になるなどの条項がありましたが、一番大きな問題は、それまでは大学共同利用機関法人が大学共同利用機関であり、研究所ではないということが進んでいたはずなのに、研究所が大学共同利用機関であるという方針が出たことでした。これは、KEK からすれば、突然という感覚でした。この当時は、ちょうど大学の学部・学科等の問題も含めて、省令に大学共同利用機関が記載されるかどうかの問題に関わっていたと思います。

法人と大学共同利用研究機関の関係ですが、KEK 以外の各機構はとにかく、研究所等の名称・目的を省令に記載することを強く希望していました。一方、国立大学法人は、1 法人が 1 大学を設置する方式のもと、学部、研究科、研究所等は、内部組織として省令に記載しない方向で動いていました。一説によれば、法制局との議論の段階で、研究所を大学共同利用機関にすれば省令に記載できるということから、この方式が採用されたとも言われています。それによって、法人が複数の大学共同利用機関を設置するという大学とは異なった形態になることになりました。その後、研究所の目的、業務の記載を巡って紆余曲折がありましたが、最終的には「文部科学省関係省令の整備に関する省令」の中に、名称と目的などすべてが記載されることになりました。

こうした経緯を経て、2003 年 4 月に大学共同利用機関法人化準備室が情報研の中に設置されました。各機構から教授 1 名（併任）及び事務官 1 名（専任、各機構からのポストで）が出向しました。準備室のもっとも大きな仕事は各機構の検討委員会の事務局としての機能を果たすことでした。具体的には、20 回（平均月 2 回）の準備室全体打合せを通じて、検討委員会の準備、法人化への諸準備に関する文科省との窓口として、さまざまな問題を議論、検討しました。

最初に各機構検討委員会に関して問題になったのは、委員構成をどうするかということでした。提示された案は、機構を構成する研究所等の代表者 3 人ずつ（評議員、運営協議員（所外）、教授（所長以外））及び国立大学協会 1 人という案でしたが、これに対して、自然科学研究機構、情報・システム研究機構から「所長を委員から除外する」ことについて強い反対意見が出ました。最終的には、反対意見があったことを記録に残した上で、検討委員会に所長が出席

できることを前提に、原案の委員構成で発足しました。KEK の場合は、素核研、物構研、機構の各評議員会会長、各運営協議員会の会長と副会長＋牟田広大学長（国大協から）で構成されました。

第 1 回委員会の後、最初の室長が大学の学長に転出したため、私が後任の室長となることになり、その後のすべての検討委員会に出席しました。機構長選考の過程はそれぞれに特色があり、自然科学研究機構検討委員会、人間文化研究機構検討委員会、高エネルギー加速器研究機構検討委員会、情報・システム研究機構検討委員会の 4 つそれぞれで、対象者も選考方法も違っていました。

#### ●自然科学研究機構検討委員会

- ・ 核融合科学研究所、国立天文台、岡崎の 3 研究所（分子科学研究所、基礎生物学研究所、生理学研究所）で構成
- ・ 初代機構長選考のための専門部会を設置
  - － 検討委員会委員長、国立大学協会選出委員、各機関からの検討委員会委員で構成
  - － 機構長候補者は、5 所長等及び外部からを対象
  - － 機構準備組織からの検討結果→検討委員会で議論→専門部会で検討→検討委員会で決定
- ・ 志村令郎氏（日本学術振興会ストックホルム研究連絡センター長）を初代機構長候補者に

#### ●人間文化研究機構検討委員会

- ・ 国文学研究所、国際日本文化研究所、総合地球科学研究所、国立民族学博物館、国立歴史民族博物館で構成
- ・ 初代機構長選考のための専門部会を設置
  - － 各機関からの検討委員会委員である教授 5 名で構成
  - － 専門部会は、所長等以外から候補者を選考し、検討委員会委員長に報告
  - － 委員長は、機構準備組織の意見を聴取した上で、検討委員会に諮る
- ・ 石井米雄氏（神田外語大学学長及び国立公文書館アジア歴史研究センター長）を候補者として推薦

●高エネルギー加速器研究機構検討委員会

- ・すでに機構化しており、機構長も決まっていたので、現機構長を初代機構長候補者とするについて審議
- ・現機構長の選考経過について検討
- ・戸塚機構長を初代機構長候補者として推薦
- ・加速器研究施設及び共通基盤研究施設の取扱いについて意見（中期目標・中期計画や業務方法書に明記することの重要性を指摘）（後述）
- ・委員長からのメッセージに「共同利用における無償の原則」の重要性を指摘（後述）

●情報・システム研究機構検討委員会

- ・国立極地研究所、国立遺伝学研究所、数理統計研究所、国立情報学研究所で構成
- ・初代機構長候補者選考にかかる専門部会
  - － 各研究所の外部委員（評議員、運営協議員から）から選出。結果的に、評議員である4名で構成。
  - － 初代機構長候補者は、4研究所長の中から選考することとし、専門部会は、4研究所長から「機構の在り方、機構長の役割」について聴取
- ・堀田凱樹氏（国立遺伝学研究所長）を候補者として推薦

なお法制化の過程で、KEK の場合、大学共同利用機関に加速器研究施設と共通研究施設が含まれないことになり、研究施設の扱いが大きな問題になっていました。大学共同利用機関法人が、複数の大学共同利用機関を設置する（大学共同利用機関の名称及び目的は、省令記載）という規定と、大学共同利用機関の数は増やせないことから、研究施設が「大学共同利用機関」と扱われないことになったため、できるだけ高いレベルのところにそれを記載したいということで、業務方法書（文部科学大臣が認可）に記載することを追求しました。

国立大学法人は、業務方法書を可能な限り簡単なものにしたいという意向がありました。最終的には、その他の事項で、「法第 29 条に規定する業務を行

うため、大学共同利用機関と同等な重要組織として加速器研究施設及び共通基盤研究施設を置く」ことを記載することができました。また、国立大学法人が、内部組織を中期目標に記載するのに準じて、両研究施設を中期目標に記載することになりました。

もう1つ法制化準備の過程で問題になったのが「共同利用無償の原則」でした。共同利用無償の原則を継続することについて各機構での議論を踏まえて、準備室でかなり議論しました。情報・システム研究機構以外の3機構では、基本的に業務方法書の第4項(その他の事項)に「共同利用(法第29条第1項第2号に規定する業務をいう)として、大学等の研究者が大学共同利用機関において使用する研究施設及び研究設備等の使用料は、無償を原則とする」と記載することで一致しました。しかし情報・システム研究機構は、無償の原則が重要であることについては理解を示しましたが、業務方法書に記載することについては合意がえられず、最終的には足並みが揃いませんでした。

その他の課題をいくつか列挙してみます。

#### ①東京連絡所

新しい法人は、法人本部を23区内に設置することができないので、東京連絡所を設置することが検討されました。その場所、規模についてかなり議論しました。機構構成する研究所等とは別な場所に、本部に相当する部署をおくわけですから、人材等の問題等もありました。また研究所等から離れた場所に作られた東京連絡所と各研究所等との関係、役割分担の問題もありました。最終的には、神谷町ビルのワンフロアの2/3に相当する部分をそれぞれが分担して使うことになりました。

#### ②理事

理事の問題もかなり議論しました。たとえば、理事が研究所長を兼任するかどうかですが、最終的には、人間文化研究機構以外は、研究所長を兼任することになりました。ただしKEK以外の機構は、所長等の任期、時期もばらばらで、理事が兼任する場合の理事の任期と研究所長等の任期の関係などの

問題もありました。

### ③機構長の任期と中期目標期間の関係

これについてもかなり議論しましたが、最終的には各機構によって個別に判断されることになりました。

### ④機構(法人)と研究所等との関係

当然のことながら、この関係は引き続き問題になっています。

## 4. 法人化の成立と問題点

さて 2004 年 4 月に大学共同利用機関法人が発足しましたが、最後に、私の個人的見解も含めて、法人化の問題を整理してみたいと思います。

第一に、本音と建前の使い分けが許されない制度設計になっているということが挙げられます。どのような理念を表明しても、結果が最も重要であり、結果で判断されることとなります。第二に、そのことと絡んで、制度（法律等）が判断基準となる点が挙げられます。運用は 1 つの手段ではありますが、いつまで続くか保障がないと思います。そういう意味で非常に懸念しているのは、中期目標期間終了後に、総務省の評価委員会が「当該法人の主要な事務及び事業の改廃に関する勧告」をすることができるという点です。先行する独立行政法人の研究機関の例では、それぞれの評価委員会では出されていなかった研究所等の統廃合や非公務員化等が、総務省の評価委員会から出されたというようなことを聞いています。同様なことが起きないかということを非常に危惧しています。

なお、昨日から今日にかけて大学の独立行政法人化という表現がよく出ていますが、はたして独立行政法人と国立大学法人は同じものかどうか考える必要があります。国立大学及び大学共同利用機関の独法化が検討されてきたこと、制度上、大きな枠組みの中では独法制度の中で動いている組織であることはまちがいありませんが、両者はかなり異なる面があるのも事実です。特に、長の選考という概念は、独法の研究機関にはまったくありません。そのこと 1 つをとっても、国立大学や大学共同利用機関が独立行政法人になったと言うべきで

はないと思います。独法は、プロジェクトを実施するためのトップダウン型組織で、制度上、研究の自由はないという問題がありますし、また中期目標・中期計画の違い等もあります。一言で言えば、独法は、「行政改革」のためのものであり、その意味からも、独立行政法人となることは避けなければならないことだと思います。

大学共同利用機関法人をめぐる動向として、すでに独法化に引き戻されかねない動きもいろいろ聞こえてきています。大学共同利用機関の独法化を阻止するために、独法の研究機関との違いを明確にして機構として優れた研究成果を出すともに、大学共同利用機関の役割・必要性について大学及び国民の理解を求めていくことが重要だと思います。

### <質疑応答・コメント>

水野 中味と器のうち器の話の詳細にさせていただいたのですが、中味として研究機構は何をすべきかについてはどうお考えでしょうか。

平山 それについては、KEK と他の 3 つの機構はかなり違う考え方をしていると思います。他の機構は、おおむね従来の岡崎方式を踏襲しています。ただ私の考えでは、今の国立大学法人、大学共同利用法人の制度は、それが許される制度ではないので、そのまま継承していいかどうかについては疑問が残ります。中味についても、その点を考慮して考えていかなければならないと思います。

端的に何が変わったかと言えば、3月までと4月以降では、機構間の距離が広がったことです。3月までは機構を作らなければいけないということで、各機構のそれぞれの研究者も機構の方を向いて、連絡会などで各機構の情報交流、連絡調整にかなり努力してきました。しかし機構が成立した4月以降は、機構同士の関係より機構内での相互の関係が重視されてきていると思います。たとえば大学は国大協のもとで評価に関する検討委員会などを作って意見交流をし

ていますが、大学共同利用機関は4機構の代表や担当者が集まってそういう試みをする事ができません。もう一度研究所単位に戻ってしまっただけで考えるようになるので、機構と研究所の関係についてとらえなおし、機構として何をするかを改めて考える必要があると思います。それが最大の課題だと思います。KEKは1つの方法だと思いますが、他でそれができるかどうかも含めて考える必要があるでしょう。

難波 アーカイブズの観点からお聞きしたいのですが、どの程度記録として残すか、特に研究所長を含むいろいろな意見の集約はどのように考えられていますか。私の聞き及んだところでは、多くの意見がEメールで交換されていたようですが、きちんとした会議の議事録以外のこうした記録は残っているのでしょうか。

平山 メールを公式の記録としていいかどうかは別として、現在では残っています。ただし、所長が個人的に送った非公式の意見は、おそらく記録としては永久に出てこないでしょう。われわれは、あくまでも結果でしか判断できないと思います。メールについては、北川所長が非常に丁寧にかつ広い範囲にわたって情報を流されていましたので、データとしてはかなりのところに残っています。ただ、それを記録として公開するかどうかについては扱い上、慎重に配慮する必要があります。またこの間の問題についての情報は多すぎるほど公開されていますから、むしろその中で何が重要かについての判断をしていかないといけないと思います。