

일본 나라문화재연구소의 독립행정법인 이행과 관련된 제문제

타나베이쿠오

공익재단법인 오사카부 문화재센터 이사장 · 나라현특별고문나라현립대학교 특임교수

투고일자 : 2012. 10. 09 · 심사일자 : 2012. 11. 01 · 게재확정일자 : 2012. 11. 29

국문초록

일본 문화청 소속의 정부조직이었던 나라국립문화재연구소가 국가조직의 행정개혁에 따라 현재의 독립행정법인 나라문화재연구소로 변혁하면서 나타나고 있는 여러가지 상황에 대해서 살펴보고자 한다.

나분켄은 동아시아에서도 잘 알려진 국보 호류지금당벽화의 소실이 문화재 분야의 큰 문제로 부각되면서 종합적이고 학술적인 문화재의 연구·보호 종합기관의 설립 필요성에 의해 만들어진 기관이었다.

연구분야에서 보면 초기에는 역사, 건축, 미술공예, 정원, 유적 등 다양한 분야에서 출발했으나 나라지역의 헤이조큐 유적 보존 문제가 주요 이슈로 떠오르면서 매장문화재의 발굴 중심으로 그 역할이 강화되는 변화를 겪게 되었다. 그러나 선사고고학이 아닌 역사고고학이 중심이었기 때문에 건축사나 정원사, 보존과학 등 서로 다른 학문이 융합하여 연구할 수 있는 강점이 강화되어 설립목적은 견지하면서 변모하였다.

독립행정법인으로의 변화는 1999년의 제145차 통상국회에서 『독립행정법인통칙법』이 성립되면서 부터였다. 독립행정법인의 취지는 독립 운영하는 쪽이 효율적인 부분을 분리시켜 법인격을 가진 기관으로 바꾸면서 운영교부금을 주무관청으로부터 받아 사용처를 독자적 재량에 맡기면서 이윤을 올릴 수도 있게 한 것이다. 또한 조직과 인사의 자율성을 보장받는 장점도 있으나 평가시스템이 도입되는 정신적 부담도 공존하게 된다. 즉, 민간 방법의 도입에 따라 국가의 부담을 경감하고자하는 의미가 내재되어있다.

나분켄의 독립행정법인화는 동시에 도쿄문화재연구소의 통합을 수반하게 되었다. 도분켄은 원래 미술공예품을 중심으로한 동산문화재 연구와 보존과학부문에 충실한 조직이었으므로 부동산문화재 중심의 나분켄과 통합에 우려의 목소리가 있었다. 그러나 불행중 다행으로 다카마쓰카 고분벽화의 열화문제와 키토라 고분 벽화의 보존문제로 인하여 전무후무한 협업연구가 진행되고 양 연구소의 역량을 결집할 수 있는 계기가 되었다.

결론적으로 말하자면, 독립행정법인화는 매년 예산을 중기계획이나 연도계획과 정합성을 유지하면서 독자적인 판단을 통해 편성하는 등 극히 유연한 대응이 가능하다는 장점을 가지고 있는 반면, 문화재 보존을 위한 연구라는 공공적인 목적을 가진 조직이 정부의 의도대로 독자적으로 이윤을 올리는 사업을 확립하여 국가의 부담을 경감하는 방향으로 나아갈 수 있는가라는 부분에서는 의심할 여지가 남아 있다.

시작하며

나분켄(奈文研)이라는 애칭으로 해외에도 친숙한 나라문화재연구소(奈良文化財研究所)는 현재 정식명칭은 독립행정법인 국립문화재기구 나라문화재연구소(獨立行政法人·國立文化財機構·奈良文化財研究所)이다. 예전에는 나라국립문화재연구소(奈良國立文化財研究所)로서 문화청에 소속된 정부 직속기관이었으나 정부 주도의 행정개혁에 따른 국가조직의 대폭적인 변혁에 의해 2000년대 초부터 큰 개변(改變)을 강요당하여 현재의 모습이 되었다. 필자는 2011년 9월 30일에 6년 6개월간 맡아왔던 연구소장의 직을 퇴직하였으나 그때까지 통산 30년 이상에 걸쳐 연구의 주된 장을 나분켄에 두고 있었다. 설마 그 최종단계에 간부로서 독립행정법인으로의 이행을 경험하게 되리라고는 생각도 하지 못했었다. 조직 개변의 움직임은 실제로는 아직도 계속되고 있어 현 단계에서 그 시비를 평가하는 것은 적절치 못할 수도 있으나, 이미 조직에서 물러난 입장이므로 어느 정도 자유로운 관점에서 그 의미를 찾아 보고자 한다.

나분켄의 설립목적과 그 후의 역사

나분켄은 1952년에 설립되었다. 설립의 계기는 1949년에 수복중이었던 국보 호류지금당벽화(法隆寺金堂壁繪)가 소실된 것이었다. 이 사건이 큰 문제가 되어 그때까지의 사사건조물(寺社建造物), 사적명승천연기념물(史跡名勝天然記念物), 미술공예품(美術工藝品) 등에 대해 개별적으로 제정되어 있던 보호법을 정비하여 1950년에 새로이 종합적인 문화재보호법이 성립되었다. 새로운 보호법에 따라 문화재를 실제 유물에 기반하여 연구·보호하는 종합기관이 필요하게 되어 그 목적을 이루기 위한 연구소가 나라에 설치되었다. 한마

디로 나분켄은 국가의 문화재보호행정에 이바지하는 연구기관이라는 의미이다.

나분켄은 설립목적에 맞추어 역사, 건축, 미술공예, 정원, 유적 등 여러가지 분야의 문화재를 연구하는 종합적, 학제적(學際的)인 연구소로서 출발하였다. 실제로 여태까지 60년에 이르는 역사 속에서 나라와 교토(京都) 등의 사사에 남아 있는 건조물, 미술공예품, 서적·고문서 등의 조사연구를 통해 방대한 성과를 올려 왔다.

1. 매장문화재조사의 비중 증대

그러나 설립 후 얼마 되지 않아 헤이조큐(平城宮) 유적의 보존문제가 제기되고 이를 위한 발굴조사가 기관의 큰 임무가 됨에 따라 인원의 증원, 예산의 증액이 발굴을 중심으로 한 부분에 집중되었다. 1960년대 후반이 되면 아스카(飛鳥), 후지와라큐(藤原宮)지역의 보존문제가 제기되고 더욱이 1970년대는 일본의 고도경제 성장에 따른 개발이 급증하여 전국 각지에서 유적의 발굴조사도 역시 급증하였다. 발굴을 위한 기술지도, 기술개발이 요구되었기에 나분켄 업무의 주력은 매장문화재 조사연구로 완전히 이동하였다.

전문분야로서는 설립당시의 각 부문에 더하여 보존과학, 연륜연대학(年輪年代學) 분야가 충실해지는 등 조직으로서는 발전했으나 그 업무중심이 발굴로 이동하였기에 역사, 건축, 정원, 보존과학 등의 분야의 전문연구자도 헤이조큐 유적 등에서 고고학의 전문연구자와 함께 발굴에 참여하는, 세계적으로도 유례가 적은 문자대로의 학제적 연구체제가 확립되었다. 다만, 미술공예분야는 1970년대 후반에 이루어진 최초의 행정개혁에 의해 근처의 나라국립박물관에 조직체 이관되었다.

2. 발굴현장에서의 학제연구의 시비

그러나 고고학이외의 분야의 전문가가 발굴현장에 참가하는 것에 대해서는 업무량에 비해 인원이 부족하다는 사정 때문에, 전체인원이 발굴에 참가하는 체제를 만들 수 밖에 없었다는 배경도 존재하지만 그 가부에

대해서는 당초 찬반 양론이 있었다. 그러나 현재의 상황을 보면 필자로서는 이 체제가 가지는 장점이 크다고 생각한다.

역사의 연구자, 특히 문자사료가 극히 제한된 고대사 연구자에게 있어서는 발굴에 의해 늘어나는 목간이 가지는 의미가 지극히 크다. 이미 방대한 출토 유물이 축적되어 고대사 연구에 있어 지극히 중요한 역할을 가지게 된 목간을 자신의 손으로 발굴하는 것은 이를 테면 제1차 사료를 그대로 드러내는 기술을 가지게 된 것으로 거기에서 얻어지는 장점을 이루 말할 수가 없다고 생각한다.

또한 정원사 연구자에게 있어서도 이제는 발굴된 정원의 연구가 없이는 정원사를 말할 수 없을 정도로 발굴이 중요한 위치를 차지하게 되고 있다. 무릇 예전부터 계승된 정원도 시대의 흐름에 따라 여러가지로 개변되기에 당초의 모습을 파악하기 위해서는 발굴조사에 의지할 수 밖에 없다. 각지의 정원유구 발굴은 이 점을 증명해 왔다. 또한 발굴조사에 의해 새로이 발견된 정원유적도 8세기는 물론 7세기까지 거슬러 올라가고 있다. 정원사 전문가가 발굴에 스스로 참가하는 데 대해 큰 위화감을 느끼지 않는 것은 이러한 사정이 있기 때문일 것이다.

이에 대해 일본에는 고대의 목조건축이 상당히 많이 남아 있고, 현재 남아 있는 건물의 연구가 주체인 건축사 전문가에게는 굳이 얘기하자면 발굴조사에 시간을 뺏기는 것은 바람직하지 않다고 생각하는 사람도 많다. 그러나 발굴조사에 의해 여태까지 전혀 상정하지 않았던 건물구조가 판명되거나 또 근년에 활발히 이루어지는 건물복원을 정확히 진행하려면 발굴로 얻어진 데이터를 직접 분석할 수 있는 능력을 갖추는 것의 장점을 중시하는 사람도 늘어나고 있다.

여하간 이러한 체제는 고고학자가 정리하여 제공하는 재료를 기초로 각 전문가가 연구하는 일방통행적인 연구체제에 비해, 발굴 데이터를 추출하는 최초의 단계까지 거슬러 올라가 같은 차원에서 검증할 수 있는 능력을 상호 갖추고 있다는 의미로서, 대등한 토론이 가능하게 되었다. 서로 다른 분야의 방법론이나 연구

수준·상황을 서로 이해하기 쉽다. 솔직히 말하자면 서로가 상대 전문분야의 강점, 약점을 숨김없이 알게 되기도 한다.

다만 오해의 소지를 없애기 위해 덧붙이자면 건축사, 정원사, 고대사라고 하는 분야와의 공동발굴이 가능한 것은 나분켄의 업무로서의 발굴주제(主題)가 도성, 관아, 궁전, 사원이라는 이른바 역사고고학이기 때문이다. 구석기시대나 조문(繩文)시대 등 선사고고학의 유적에서는 이러한 작업이 어려울 것이다.

어쨌든, 이처럼 나분켄은 당초의 설립목적은 견지하고 있으나 전체적 성격은 역사적으로 크게 변모해 왔다고 할 수 있다.

국립기관 시대의 나분켄은 전국의 매장문화재를 필두로 문화재보호행정에 관련된 조사연구의 중심으로서의 역할을 수행하면서 동남아시아 등을 중심으로 지원을 실시하고 또한 한국, 중국과의 공동연구 등도 개시하는 등 국제적인 활동을 시작하고 있었다. 1980년대의 한 시기에는 100명 가까운 직원이 근무하는 규모에 이르렀으나 국가의 행정개혁에 의해 연례행사처럼 인원이 삭감되어 독립행정법인이 되기 직전에는 정원 85명이었다. 한편 예산은 조금씩 지속적으로 늘어 사업적으로는 안정되어 있었다고 생각하지만, 국가 전체의 행정개혁 움직임과도 관련되어 1990년대에는 나분켄 자체도 개혁을 모색하기 시작하고 있었다.

행정개혁의 움직임과 독립행정법인

국가의 행정개혁이 크게 대두되기 시작한 것은 21세기에 들어서기 직전이었다. 1999년의 제145차 통상국회(通常國會)에서 [독립행정법인통칙법(獨立行政法人通則法)]이 성립되었다.

독립행정법인이란 무엇인가. 정부의 사업 중 현업부문인 대학, 박물관, 미술관, 병원, 연구기관 등 독립운영하는 쪽이 효율적인 부문을 분리독립시켜 법인격을

가진 기관으로 바꾼 것이다. 독립행정법인은 주무대신(장관)이 정하는 중기목표에 따라 중기계획, 연도계획을 작성하여 업무를 수행한다. 필요자금은 운영교부금(運営交付金)을 주무관청으로부터 받으며 사용처는 독자적 재량에 맡기지만 재무제표를 작성하고 원칙적으로 기업회계를 따른 방법을 도입하여 기업감사인(企業監査人)이나 외부위원의 감사, 점검을 받는다.

그리고 국립기관과 가장 다른 점은 조직의 노력에 따라 이윤을 올릴 수 있게 된 것이다. 다만 이는 순이익이 생기면 그만큼 교부금이 삭감된다는 의미가 있으므로, 민간 방법의 도입에 따라 국가의 부담을 경감하고자 하는 점에서 확실히 행정개혁 사상에 기초한 것이다.

독립행정법인에는 사업 내용에 따라 공무원형, 비공무원형이 있어 일률적으로 말하기는 어렵지만 기본적인 내용은 상술한 바와 같다.

다음으로 실제 운영상의 특색과 장점과 단점을 살펴 보도록 하자.

1. 재무상의 특징

국가의 예산은 단년도 단위로 편성되기 때문에 원칙적으로 해당 연도에 회계가 종료되므로 연도를 넘기는 이월(移越)은 원칙적으로는 불가능하다. 또 정해진 사업의 관(款)이나 항목에 따라 세분된 구분을 초월하여 예산을 유용(流用)하는 것은 통상적으로 금지되어 있다. 예를 들면 금년에 예산이 남아서 내년으로 넘긴다던가, 여비(旅費)가 부족하여 다른 항목에서 전용하는 행위는 자유롭게 할 수 없다.

반면 독립행정법인에서는 중기계획(나분켄의 경우는 5년)의 최종연도에 평가가 이루어지기에 그 범위 안에서 사업비를 연도를 넘겨 이동시킬 수 있고, 운영교부금은 크게 인건비와 사업비로 나뉘므로 그 안에서 배분은 중기계획이나 연도계획을 원활하게 추진하기 위해 기관장의 판단에 따른 재량으로 가능하게 되어 있다. 사업의 유연한 운영이 가능하며 연례행사처럼 예산이 삭감됨에도 불구하고 신규사업을 포함하여 어떻게든 운영이 가능하게 하는 근거가 된다. 이러

한 점에서는 효율화를 추진하기 위한 방책으로서는 성공했다고 할 수 있다.

한편으로는 중기계획 종료 후, 경영노력에 의해 발생한 잉여금은 평가위원회의 인정을 받아 목적적립금(目的積立金)으로 확보할 수 있는 구조로 되어 있기는 하다. 그러나 실제로는 굉장히 엄격하게 제한되고 있다.

2. 조직과 인사

국가 기관에서는 조직과 인사 모두 법령 등에 의한 통일적인 통제가 이루어져 기동적, 탄력적인 운영은 어렵다. 반면 독립행정법인에서는 내부조직에 대해서는 기본적으로 독립행정법인 자체적으로 결정할 수 있도록 하여, 이런 점은 장점이다.

또한 사전정원관리(事前定員管理)의 적용을 받지 않는 점이나 급여에 대해서도 독자적인 구조를 도입 가능하게 되어 있기는하다. 단 이러한 점에 대해서는 현실에서는 그렇게 운영되고 있지 않다. 정원은 독립행정법인으로 이행된 시기의 정원, 나분켄의 경우는 본부(독립행정법인 본부) 요원으로 인사이동된 인원을 제외하고 80명이 정원으로 결정되어 이 정원은 현재도 고정되어 있다. 또한 급여도 국가공무원과 같은 수준으로 유지할 것이 암암리에 요구되어 크게 변경할 수는 없다.

3. 평가시스템의 도입

국가의 기관에는 평가 시스템이 없었으나 거꾸로 독립행정법인에서는 중기목표, 중기계획, 연도계획등에 대해 그 수행달성현황에 대한 평가위원회의 평가를 받게 된다. 특히 정량적으로 목표가 설정된 경우에는 이해가 쉽기 때문에 표적이 되기 쉽다. 이 때문에 박물관의 관람객수나 입장료수입 등의 수치목표가 설정되어 박물관에게는 큰 정신적 부담이 되고 있다. 이러한 평가를 실시하기 위한 자료작성, 위원회 개최 등 국립기관 시기에는 없던 작업이 추가되어 작업시스템이 확립되어 궤도에 오르기 전까지는 상당한 역량을 투입하였다.

4. 투명성의 확보

투명성을 확보하기 위해 업무내용, 재무제표, 중기 계획/연도계획, 평가위원회의 평가, 감사결과, 급여 등 거의 모든 사항에 대해 공개가 요구되는 점도 국립기관 시기에는 없었던 점이다.

5. 독립행정법인화는 조직의 통폐합과 일체화된 행정개혁

그런데, 독립행정법인의 상술한 바와 같은 특징과 함께 지적해야 하는 점은 독립행정법인화에 따라 조직의 통폐합이 같이 이루어지는 것이다. 행정개혁의 큰 목적 중 하나는 불필요한 조직의 폐지와 축소로서 통폐합이 일체가 된 개혁이었다. 나분켄도 역시 도분켄(東文研, 도쿄문화재연구소東京文化財研究所)와 통합되었다.

나분켄의 독립행정법인화와 문제점

1. 최초의 독립행정법인화와 통합에 의해 [독립행정법인 문화재연구소]가 탄생

최초의 독립행정법인화는 2001년 4월 1일로서 독립행정법인화와 동시에 도쿄국립문화재연구소(東京國立文化財研究所)와 통합되어 독립행정법인 문화재연구소 나라문화재연구소로 바뀌었다. 본부는 규모가 더 큰 나분켄에 위치하였으나 이사장에는 도쿄문화재연구소장이 취임, 나분켄에서는 이따금 오는 이사장을 위해 이사장실을 설치하였다.

도쿄문화재연구소는 1952년 나분켄과 같이 새로운 문화재보호법에 기초하여 도쿄에 설치되었으나 나분켄과는 달리 원래 1930년부터 있었던 미술연구소를 새로이 단장하여 발전계승한 조직이었다. 도분켄은 주로

미술공예품을 중심으로 하는 동산문화재 연구와 보존과학부문이 충실한 조직이었다. 나분켄이 역사자료, 건조물, 정원 그리고 유적이 중심인, 굳이 말하자면 부동산문화재를 대상으로 하는 연구소라는 점에서 어느 정도 업무분담이 이루어져 있었다.

그 때문에 국립기관 시기에는 개별 부문은 차치하고서라도 양 연구소가 조직간에 밀접하게 공동연구나 사업을 실시하는 일은 없었다. 양자의 통합에 어느 정도의 장점이 있는지는 관계자들도 자신이 없었으나 다행인지 불행인지 독립행정법인으로 이행한 후 새로이 대두된 내외 2가지의 긴급보존문제가 양 연구소 통합의 실적을 높이게 되었다.

그 중 하나가 일본 전국에 큰 충격을 준 다카마쓰즈카(高松塚) 고분벽화의 열화문제와 그 대책이며, 거의 동시기에 키토라(キトラ)고분 벽화의 보존문제도 일어났다. 키토라고분은 1980년대에 존재가 알려졌으며, 광섬유 카메라와 소형 카메라로 조사한 결과 벽화가 지금이라도 갈라져 떨어질 듯 하다는 것이 판명되어 그 대책을 세우는 것이 급해진 고분이다.

이에 대하여 다카마쓰즈카 고분벽화는 40년전에 발견된 이래 문화청에 의한 보존대책이 이루어져 왔을 터였다. 그 보존과학부문을 담당해 온 조직이 도분켄으로, 나분켄은 직접적으로 관련되지 않았었다. 그러나 지금은 독립행정법인으로서 같은 조직이 되었기에 양 연구소가 공동으로 대처하게 되었다.

다방면으로 검토한 결과, 키토라고분은 발굴조사 후 벽화를 떼어내기로 하고, 다카마쓰즈카고분은 발굴조사 후, 석실을 해체하여 보존하게 되었다. 이 과정에 대해서는 필자도 이전 [한국고고학저널]에 기고한 적도 있으며 다른 관계 보고서, 서적이 많이 출판되어 있기에 여기서는 자세한 내용은 생략하기로 한다.

문제는 이 사업을 통해 여태까지 유례가 없을 정도로 양 연구소가 긴밀히 연락을 주고받으며 공동 작업과 연구를 실시했다. 독립행정법인화에 따른 통합이 좋은 결과를 가져온 전형적인 예라고 할 수 있을지도 모른다.

양 연구소가 공동작업을 하게 된 또 하나의 큰 사업은 아프가니스탄 바미얀에 대한 지원사업이다. 탈레반

에 의해 파괴된 바미얀 불교사원유적은 국제적인 수복 작업의 무대가 되었다.

동굴벽화의 수복을 중심으로 도분켄은 일찌감치 지원을 결정했으나, 발굴조사의 필요성이 생겨 나분켄에 대해서도 협력요청이 있었고 발굴조사뿐 아니라 벽화의 보존수복에도 나분켄의 직원이 참가하여 양 연구소의 역량을 결집한 사업이 되었다.

그 후 캄보디아 앙코르 톰 유적을 시작으로 중앙아시아 등 그 외의 해외지원을 중심으로 양 연구소의 한층 더 나아간 협력체제가 모색되기 시작했던 무렵, 제2의 조직통합이 부상했다.

2. 통합 제2탄,[독립행정법인 국립문화재기구]의 탄생

최초의 통합과 독립행정법인화로부터 6년, 겨우 양 연구소의 통합이 실적을 내기 시작했을 때, 또다시 새로운 통합계획이 제기되었다. 2007년 4월 1일, 독립행정법인 문화재연구소와 독립행정법인 국립박물관이 통합된 결과, 독립행정법인 국립문화재기구가 탄생했다.

도쿄, 교토, 나라 3개의 국립박물관은 문화재연구소와 같이 2001년에 독립행정법인 국립박물관으로서 한 조직으로 통합되었다. 그 후 2005년에 신설된 규슈국립박물관(九州国立博物館)이 더해져 4개 국립박물관의 통합체가 되었다.

2007년의 통합계획은 당초 독립행정법인 국립미술관도 같이 통합하려는 움직임이었으나 미술관측의 강한 반발등으로 인해 문화재보호법에 근거하는 사업을 추진하는 조직인 국립박물관과 문화재연구소를 우선 통합하게 되었다.

본부는 가장 규모가 크고 역사가 오래된 도쿄국립박물관에 두게 되었다. 연구소끼리 통합할 때는 그렇게 큰 본부가 필요하지도 않았으며 또한 도분켄의 사무부문이 극히 소규모였기도 하여 실질적으로는 나분켄의 사무부문이 본부기능을 수행하는 형태를 취하여 통합이라고는 해도 서로의 조직에 큰 영향을 미치지 않았다.

그러나 이번 통합은 2연구소, 4박물관, 합하여 6개 시설이 통합되므로 본부도 충실히 설치할 필요가 생겨 각 기관에서 사무직원을 차출하게 되었다. 나분켄에 있었던 연구소의 본부기능을 담당하던 사무부문 5명이 그대로 도쿄에 이동되었기에 실질적으로 일시에 5명 감원이 되었다.

3. 국립문화재기구로서의 현 상황

국립문화재기구탄생으로부터 이미 5년이 경과하였다. 그 사이에 작년 2011년 10월에는 새로이 아시아태평양무형문화유산센터(アジア太平洋無形文化遺産センター)가 오사카부(大阪府)사카이(堺)시에 있는 사카이시박물관(堺市博物館) 내에 설치되었다.

국립문화재기구는 독립행정법인으로서 기본 사항에 변화는 없으나 박물관으로서 통합된 것에 의해 연구소인 나분켄의 위치는 약간 변화하였다. 첫째로는 도분켄과의 사이에 구축된 통합의 밀착도가 박물관도 통합한 큰 조직에 포함되게 되므로 인해 어쩔 수 없이 희박해진 것이다. 둘째는 같은 문화재보호를 업무로 하는 조직이긴 하지만 박물관은 전시 등을 위한 구입, 수집한 제한적인 문화재(특히 국보나 중요문화재 같은)를 대상으로 보존·연구가 중심인 것에 비해 문화재연구소는 모든 문화재가 대상이 된다. 특히 나분켄은 박물관이 통상적으로 다루지 않는 유적이거나 건조물 등의 부동산문화재를 중요한 연구주제로 하고 있다.

그러나 문화재연구소가 축적해 온 보존기술이나 연구실적은 박물관에게는 굉장히 매력적이므로 통합의 장점은 우선 박물관 측에서 느끼기 쉬울 것이다. 연구소와 박물관 사이에 통합에 대한 평가가 약간 다를 지도 모른다.

4. 제 3의 통합 움직임

현재 제3탄 통합계획이 이미 진행되고 있다. 즉 2014년 4월에는 국립박물관기구와 미술관기구의 통합이 이미 결정되어 있다. 이 때, 예술문화의 보급계몽을 주

된 업무로 하는 예술진흥재단도 같이 통합된다고 한다.

모두에서 “아직도 계속되고 있다”고 한 것은 이러한 움직임이 있기 때문이다. 이처럼 행정개혁이라는 이름 아래, 계속적으로 통합이 실시되어 외관상의조직이 점점 커지는 데 장점이 있는지 없는지는 현재의 필자로서는 판단할 수 있는 상황이 아니다.

다만 한 가지 말할 수 있는 것은 조직이 커지는 것은 결코 효율적이 아니다라는 것이다. 문화재기구처럼 도쿄에서 규슈까지 조직이 분산되어 있는 상태는 그 자체로 비효율적이며 결국 일상적인 운영은 각 조직에 맡길 수밖에 없다.

그리고 또 한가지 첨언하자면 나분켄과도분켄의 통합에서는 성격이 유사하기도 하고 또 규모가 그다지 크지 않았기에 통합에 따른 사무내용의 조율이나 장점, 단점을 따져가며 사업을 추진하는 여유가 있었지만 박물관과의 통합에 있어서는 그러한 세부적인 조율은 불가능하다. 물론 각 조직간의 거리가 가까워지긴 했지만 그 정도는 크지 않다. 그 이유는 박물관과 연구소의 일상사업이 그다지 밀접하게 관련되지 않기 때문이다.

아마도 또 한 번 통합이 이루어져 조직이 한층 더 커지면 결국 각 조직의 일상적인 운영은 실질적으로는 통합 전에 가까운 상태로 돌아가 개별적으로 독립된 운영으로 회귀할 가능성이 있지 않을까. 도대체 무엇을 위한 통합인지 점점 그 의미가 흐려지고 있다고 생각한다.

결론을 대신하여

마지막으로 독립행정법인의 장점과 단점에 대해 필자의 개인적인 감상을 서술하고자 한다. 독립행정법인은 독립행정법인 업무의 특색에서 지적한 바와 같이 생각하기에 따라서는 장점이 크다고 볼 수도 있다. 실제로 내부조직의 개편에 대해서는 2006년 4월 헤이조큐세키(平城宮跡)발굴조사부와 아스카후지와라큐세

키(飛鳥藤原宮跡)발굴조사부를 도성발굴조사부로 통합한 예처럼 몇 가지 조직개혁을 실시하였다. 국립기관 시기에는 부장급의 보직 수, 보직 수당등이 조직 내부가 아닌 문화청 범위에서 결정되었기 때문에 상위단체인 문화청과 면밀히 조정하지 않으면 간단히 실행할 수 없었다.

또한 오랜기간 이루어져온 캄보디아 앙코르 톱의 서 톱 사원(Western Prasat Top)의 수리수복사업을 좀더 안정적으로 계속하기 위해 현지사무소를 2011년 4월에 발족시켰다. 이는 국립기관이었다면 도저히 생각할 수도 없는 시책이었다. 그 외에 매년 예산을 중기계획이나 연도계획과 정합성을 유지하면서 독자적인 판단을 통해 편성하는 등 극히 유연한 대응이 가능해진 것은 의심의 여지가 없다.

독립행정법인의 기본적인 사고는 국가 기관이라는 점에 유래하는 경직된 운영을 될 수 있는 한 유연하고 효율적인 운영으로 바꾸자는 것이 큰 목표였다. 그 부분에 대해서는 일정 부분 성공했다고 할 수 있다. 그러나 그 근처에는 국가공무원과 조직의 삭감이라는 대명제가 있었다. 이를 위해 국가의 예산 동향과 연관되어 운영자금은 착실히 삭감되고 있다.

문화재보존을 위한 연구기관이라는 지극히 공공적인 목적을 가진 조직이 정부의 의도대로 독자적으로 이윤을 올리는 사업을 확립하여 국가의 부담을 경감하는 방향으로 나아갈 수 있는가. 솔직히 말해서 현실적으로 어렵다는 것은 의심의 여지가 없다. 그렇다고 해서 본래의 국립연구소로 돌아가는 길을 선택할 수 있는가. 수년 전에 당시의 여당이었던 자유민주당의 재정담당 간부가 국립 기관으로 돌아가고 싶은지 직접 문의해온 일이 있었다. 나분켄이 수행하는 역할로 보아 국립기관이어야 한다고 대답했으나 그때 그 간부는 [인원은 확실히 절반으로 줄어들 텐데, 그래도 괜찮은 가]라고 했다. 필자는 [그렇다면 곤란합니다]라고 대답하여 그 얘기는 없던 일이 되었다. 실제로 일단 독립행정법인이 되었다가 다시 국립기관으로 돌아간 조직도 있다. 확인해 보니 역시 인원이 대폭 삭감되어 있었다.

이러한 점들은 종합하여 생각하면, 국가로부터 직접

기본적인 운영자금을 받아 적당히 이윤을 올릴 수 있는 사업도 할 수 있고, 예산, 사업, 조직의 운영에 상당한 자유재량이 주어진 체제가 유지된다면 독립행정법인도 나쁘지 않을 지도 모른다.

그러나 일본에서 진행되고 있는 상황은 독립행정법인화에 맞추어 조금씩 통합이 진행되고 있다. 통합에 의해 조직이 너무 거대화되는 점에 따른 장점이라는 것이 전혀 보이지 않는 단계라는 것을 강조하고 싶다.

日本国奈良文化財研究所の 独立行政法人移行をめぐる諸問題

田 辺 征 夫

公益財団法人大阪府文化財センター理事長・奈良県特別顧問 奈良県立大学特任教授

투고일자 : 2012. 10. 09 · 심사일자 : 2012. 11. 01 · 게재확정일자 : 2012. 11. 29

はじめに

奈文研の愛称で海外からも親しまれる奈良文化財研究所は、現在、正式名称では、独立行政法人国立文化財機構奈良文化財研究所である。かつては、奈良国立文化財研究所として文化廳庁に所属する国の直屬機関であったが、行政改革による国家組織の大幅な変革に伴って、2000年代初めから大きな改変を余儀なくされ、今日の姿になった。筆者は、2011年9月30日に6年6か月務めた研究所長を退職したが、それまで通算して30年以上にわたって主な研究の場を奈文研においてきた。まさか、その最終段階に幹部として独立行政法人への移行を経験することになるとは思いもしなかった。組織の改変の動きは、実は、現在もまだまだ続いており、今の段階で、その是非を評価することは、適切でないかもしれないが、すでに組織から離れた立場でもあることから、少し自由な観点でその意味を探ってみたい。

奈文研の設立目的とその後の歴史

奈文研は、1952年に設立された。設立の契機は、1949年に修復中の国宝法隆寺金堂壁画が焼損したことである。これが大きな問題となり、それまでの寺社建造物、

史蹟名勝天然記念物、美術工芸品などに対して個別に制定されていた保護法を整備し、1950年に新たに総合的な文化財保護法が成立した。新しい保護法のもとで、文化財を実物に即して研究・保護する総合機関が必要とされ、その目的のための研究所が奈良に設置された。一言でいえば、奈文研は、国の文化財保護行政に資する研究機関である、ということである。

奈文研は、設立目的に沿って、歴史、建築、美術工芸、庭園、遺跡など様々なジャンルの文化財を研究する総合的、学際的な研究所として出発した。実際、これまでの60年に及ぶ歴史のなかで、奈良や京都などの寺社に残る建造物、美術工芸品、書跡・古文書などの調査研究について膨大な成果を上げてきている。

1. 埋蔵文化財調査の比重が増大

ところが、設立してまもなく、平城宮跡の保存問題が起こり、そのための発掘調査が大きな任務となるにともない、人員や予算の増員・増額が、発掘を中心とした部門に集中していくこととなった。1960年代後半になると、飛鳥・藤原宮地域での保存問題が起こり、さらに1970年代には日本の高度経済成長にともなう開発が急増し、全国各地で遺跡の発掘調査も、また、急増した。発掘のための技術指導や技術開発がもめられるようになったため、奈文研の業務の主力は、完全に埋蔵文化財の調査研

究にシフトしていっ

専門分野としては、設立当初の各部門にさらに保存科学や年輪年代学の分野などが充実されるなど組織としては発展するが、その業務の中心が発掘になったため一史、建築、庭園、保存科学などの分野の専門研究者も平城宮跡などで考古学の専門研究者と一緒に発掘するという世界的に見ても珍しい、文字通り学際的な研究体制が出来上がった。なお、美術工芸の分野は1970年代後半の最初の行政改革によって近くにある奈良国立博物館に組織ごと移行された。

2. 発掘現場での学際研究の是非

ところで、考古学以外の分野の専門家が発掘現場に参加することについては、仕事量に対して人員が不足するという事情から全員で発掘するという体制をつくらざるを得なかったという背景もあったが、その是非については、当初、賛否両論があった。しかし、今日の状況をみると、わたくしは、この体制のもたらすメリットには大きいものがあると考えている。

歴史の研究者とくに文字史料の極めて限られた古代史の研究者にとっては、発掘によって増え続ける木簡の意味は極めて大きい。すでに膨大な出土量が蓄積され、古代史の研究上も極めて重要な役割を持つにいたった木簡を自ら掘り出すことは、いわば第一次史料を生のまま取り上げる技術を持つわけで、そこから得られるメリットははかり知れないものがあると考えている。

また、庭園史の研究者にとっても、いまや発掘庭園の研究なくして庭園史を語ることができないほど、発掘は重要なウエートを占めつつある。そもそも古くから継承される庭園も、時代とともにさまざまに改変されており、当初の姿を把握するには発掘調査によるしかない。各地の庭園遺構の発掘はこのことを証明してきている。

また、発掘調査によって新しく見つかった庭園遺跡も、8世紀代はもちろん、7世紀にまでさかのぼって見ついている。庭園史の専門家が、発掘を自ら手掛けることに大きな違和感を覚えないのはそのような事情があろう。

それに対して、日本には古代からの木造建築がかなり多く残され、現存する建物の研究が主体である建築史の専門家にとってはどちらかといえば発掘調査に時間を取られることは不本意であると考えてる人も多い。しかし、発掘調査によってこれまで全く想定されていなかった建物構造が判明したり、また近年、盛んである復原建物を的確に進めるうえで、発掘データを直接分析できる能力を持つことのメリットを重視する人も増えつつある。

いずれにしても、こうした体制は、考古学者が整理して提供した材料をもとに各専門家が研究するという一方通行的な研究体制に比べ、発掘データ取り出しの最初にさかのぼって同じ次元で検証できる能力をお互いが持つことを意味しており、対等の議論が可能となっている。異なった分野の方法論や研究水準・状況を互いに理解しやすい。ざつとばらんに言えば、お互いが相手の専門分野の独り点や弱点を腹藏なく知り合えてしまうということでもある。

ただ、誤解のないように言っておかなければならないのは、建築史、庭園史、古代史といった分野との共同発掘が可能なのは、奈文研の業務としての発掘テーマが都城、官衙、宮殿、寺院といったいわば歴史考古学だからである。旧石器時代や縄文時代など先史考古学の遺跡で同じようなことは無理であろう。

ともかくも、このように、奈文研は、当初の設立目的は堅持するものの、全体の性格は、歴史的に大きく変貌してきたといえる。

国立時代の奈文研は、全国の埋蔵文化財をはじめ文化財保護行政にかかわる調査研究のかなめとしての役割を果たしつつ、東南アジアなどを中心に支援を行い、また、韓国や中国との共同研究なども開始するなど国際的な広がりを見せ始めていた。1980年代の一時期は、100名近い職員を抱える規模にまでなったが、国の行政改革により、毎年のように人員が減られ、独立行政法人になる直前は、定員数は85名であった。一方、予算の方は、少しずつ増え、綴が一面事業としては安定していたように思うが、国全体の行政改革の動きもあって、1990年代には奈文研自身も改革を模索し始めていた。

行政改革の動きと独立行政法人

国の行政改革が大きく動き始めたのは21世紀に入る直前であった。1999年の第145通常国会において「独立行政法人通則法」が成立した。

独立行政法人とは何か。政府の事業のうちの現業部門である大学、博物館、美術館、病院、研究機関など独立運営したほうが効率的な部門を分離独立させ、法人格を持つ機関へと改めたものである。独立行政法人は、主務大臣の定める中期目標に応じて中期計画さらに年度計画を作成し、業務を遂行する。必要資金は、運営交付金として主務官庁から受け取り、使途は独自の裁量に任されるが、財務諸表を作成し、原則として企業会計にならった手法を導入し、企業監査人や外部委員の監査やチェックを受ける。

そして国立機関と異なる最大の点は、組織の努力によって利潤を上げることが許されていることである。ただこれは純益が上がったらその分、交付金が削減されるという含みがあり、民間手法の導入により国の負担を軽減しようという、まさしく行政改革の思想に基づくものである。

独法には、事業の内容によって公務員型をとるものや非公務員型になるものなどがあり、すべて一律というわけではないが基本は以上のようなものである。

そこで実際の運営上の特色と、メリットとデメリットをみてみよう。

1. 財務上の特徴

国の予算は単年度単位で編成されるため、原則その年度で会計が締められるため、年度を超えて繰り越すことは原則できない。また、決められた事業の款や項目に細分された区分を超えて流用することは通常禁止されている。たとえば、今年は予算が余ったから来年に残しておこうかと、旅費が足らなくなったから他から回して補てんしようなどということは自由にできない。

これに対し独法では、中期計画(奈文研では5年)の最終年に評価がされるので、その範囲の中では事業費を年

度を超えて動かすことは可能であることや、運営交付金は大きくは人件費と事業費に分かれるだけで、内部の配分は中期計画や年度計画を円滑に進めるために組織の長の判断で裁量できることになっている。この点が、独立行政法人の最大のメリットとすることができる。事業の極めて柔軟な運営を可能としており、毎年のように予算が削られるにもかかわらず、新規事業も含め何とか運営ができていく根拠になっている。その点では効率化を進めるうえでの方策としては成功したといえる。

また一応、中期計画終了後に、経営努力によって生じた剰余金は、評価委員会の認定を受け、目的積立金として確保できる仕組みにはなっている。ただ実際には、これは極めて厳しく制限されている。

2. 組織と人事

国の機関では、組織も人事も法令等による統一的な統制が働き、機動的・弾力的な運営は難しい。これに対し、独法では、内部組織については基本的に独法自身で決めることができ、この点のメリットはある。

また、事前定員管理の対象外になることや、給与についても独自の仕組みを導入できるということになっている。ただしこれについては、現実はそのように運営されていない。定員は、独法になった時の定員、奈文研の場合だと本部要員として移動した残りの80人が定員として定められ、この枠は現在も固定されている。また、給与も国家公務員と同水準であることが暗黙の裡に求められているため、あまり大きく変えることはできない。

3. 評価システムの導入

国の機関には評価に変化するシステムはなかったが、逆に独法では中期目標、中期計画、年度計画などについて、その遂行達成状況について評価委員会の評価を受けることとなる。特に定量的に目標が立てられるものについては、わかりやすいためにターゲットになりやすい。そのため、博物館の入館者数や入館料収益などの数値目標が設定され

博物館にとっての大きな精神的負担になっている。こうした評価を受けるための資料作成や委員会の開催など、国立時代にはなかった作業が加わり、作業システムが確立して軌道に乗るまでは、相当量のエネルギーを費やした。

4. 透明性の確保

透明性を確保するため、業務内容、財務諸表、中期計画・年度計画、評価委員会の評価、監査結果、給与などほとんどの事項について公開が求められる点も、国立時代にはなかった。

5. 独法化は組織の統廃合と一体の行革

ところで、独法の以上のような特徴とともに指摘しておかなければならないのは、独法化に伴って、組織の統廃合が一緒に行われたことである。行政改革の大きな目的の一つは、不要な組織の廃止と縮小で、統廃合が一体となった改革であった。奈文研もまた東文研と統合されたのである。

奈文研の独法化と問題点

1. 最初の独法化と統合により「独立行政法人文化財研究所」が誕生

最初の独法化は、2001年4月1日で、独法化と同時に東京国立文化財研究所と統合され、独立行政法人文化財研究所奈良文化財研究所となった。本部は、規模の大きい奈文研に置かれたが、理事長には東京文化財研究所長が就任し、奈文研に時々来られる理事長のための理事長室を設けた。

東京文化財研究所は、1952年に、奈文研同様、新しい文化財保護法に基づき東京に設置されたが、奈文研と違って、もともと1930年からあった美術研究所を新たな、いで発展継承した組織であった。東文研は、主に美術工芸

品を中心とする動産文化財の研究と保存科学部門が充実していた。奈文研が歴史資料、建造物、庭園、そして遺跡が中心の、どちらかと言えば不動産文化財を対象とする研究所と言うことで、一応の棲み分けができていた。

そのため、国立時代には個別部門はともかくとして、両研究所が組織同士で密接な共同研究や事業を行うことはなかった。両者の統合にどれほどのメリットがあるか関係者も自信はなかったが、幸か不幸か、独法になってから新たに生じた、両外二つの緊急保存問題が、両研究所統合の実績を高めることとなった。

その一つが、日本全体に大きな衝撃を与えた高松塚古墳壁画の劣化問題とその対策であり、ほぼ同時にキトラ古墳の壁画保存問題も起こった。キトラ古墳は1980年代から存在が知られ、ファイバースコープや小型カメラを挿入した結果、壁画が今にもはがれ落ちそうであることが判明し、その対策が急がれるようになった古墳である。

それに対し、高松塚古墳壁画は、40年前に発見されて以来、文化庁による保存対策がとられてきているはずであった。その保存科学部門を担当してきたのが東文研で、奈文研は直接的にかかわることがなかった。しかし、今や、独立行政法人として同じ組織となったため、両研究所が共同で取り組むこととなった。

さまざまな検討の結果、キトラ古墳については、発掘調査ののち壁画を取り外すこととなり、高松塚古墳は同じく発掘調査ののち、石室を解体して保存することとなった。このことについては、私自身、一度『韓国考古学ジャーナル』に執筆したこともあり、また別に関係報告、出版書も多く出されていることなので、ここでは詳しくは触れない。

問題は、この事業を通じて、いまだかつてないほど両研究所は密に連絡を取り合い、共同の作業と研究を行った。独法化による統合がよい結果をもたらした典型例といえるかも知れない。

両研究所が共同作業をすることとなった、もう一つの大きな事業は、アフガニスタンのバミヤンにおける支援事業である。タリバンによって破壊されたバミヤン仏教寺院遺跡は、国際的な修復事業の舞台となっていた。

洞窟壁画の修復を中心に東文研はいち早く支援を決めていたが、発掘調査の必要性が生じたところから、奈文研に対して協力要請があったが、もちろん発掘だけでなく、壁画の保存修復に奈文研のスタッフも参加し、両研究所あげての事業となった。

その後、カンボジアアンコールトム遺跡をはじめ中央アジアなどその他の海外支援を中心に両研究所の一層の協力体制が模索され始めていた矢先、第二の組織統合が浮上した。

2. 統合の第2弾「独立行政法人国立文化財機構」の誕生

最初の統合と独法化から6年、ようやく二つの研究所の統合が実績を上げ始めたとき、再び新たな統合計画が持ち上がった。2007年4月1日、独立行政法人文化財研究所と、独立行政法人国立博物館との統合の結果、独立行政法人国立文化財機構が誕生した。

東京、京都、奈良の3国立博物館は、文化財研究所と同様に2001年に独立行政法人国立博物館として、同じ組織に統合された。その後、2005年に新設された九州国立博物館が加わり、4つの国立博物館の統合体となった。

2007年の統合計画は、当初、独立行政法人国立美術館も一緒にしようとする動きであったが、美術館側の独い反発もあり、文化財保護法に基づく事業を進める組織である国立博物館と文化財研究所を、とりあえず一緒にしようということになった。

本部は、最も規模が大きく歴史のある東京国立博物館におかれることとなった。研究所同士の統合の時、それほど大きな本部も必要ではなく、また東文研の事務部門が極めて小規模であることもあり、実質的に奈文研の事務部門が本部機能を果たす形をとり、統合とはいうものの互いの組織に大きな影響を与えることはなかった。

しかし、今度の統合は、2研究所、4博物館の6施設の統合でもあり、本部も充実させる必要が生じたため、各機関から事務職員を集めることとなった。奈文研に置かれていた研究所の本部機能を担当していた事務部門5名

がそのまま東京に移されるということになったため、実質一挙に5名減となった。

3. 国立文化財機構としての現状

国立文化財機構誕生からすでに5年を経過した。その間、昨年2011年10月には、新たにアジア太平洋無形文化遺産センターが、大阪府堺市にある堺市博物館の一室に設置された。

さて、国立文化財機構は、独立行政法人としての基本に変化はないが、博物館として統合されたことにより、研究所である奈文研の置かれている位置は、少し変化した。その第一は、東文研との間に築いてきた統合の密着度が、博物館も含めた大きな組織に含まれることで、どうしても希薄にならざるを得なくなったことである。第二は、同じ文化財保護を業務とする組織であっても、博物館は展示などのために購入、収集した限られた文化財(特に国宝や重要文化財といった)を対象とした保存・研究が中心であるのに対し、文化財研究所はあらゆる文化財がその対象となっている。とくに奈文研は、博物館が通常扱うことのない遺跡や建造物などの不動産文化財を重要な研究テーマとしているのである。

しかし、文化財研究所が蓄積してきた保存技術や研究実績は、博物館にとっては極めて魅力的であり、統合のメリットはまず博物館の側に感じられたであろう。研究所と博物館には統合に関する評価に多少の違いがあるかもしれない。

4. さらなる第3弾の統合の動き

現在、第三弾の統合計画がすでに進んでいる。すなわち、2014年4月には、国立博物館機構と美術館機構との統合がすでに決定されている。この時は、芸術文化の普及啓蒙を主たる業務とする芸術振興財団も一緒に統合されるという。

冒頭に、わたくしが書いた現在進行形ということは、この動きがあるからである。このように、行政改革の名のも

ど'次々と統合が繰り返され'見かけ上の組織がどんどん大きくなっていくことにメリットがあるのか'ないのか'ば'今のわたくしに'ば'とても判断できる状況ではない。

ただ'一つ言えることは'組織が大きくなることは決して効率的ではないということである。文化財機構のように'東京から九州まで組織が分散している状態は'それだけでも非効率であり'結局日常の運営は各組織にゆだねるしかない。

そしてもう一つ加えるとすれば'奈文研と東文研との統合では'性格がよく似ていることもあり'また規模がさほど大きくないこともあって'統合による事業内容の摺合せや'メリット'デメリットを図りながら事業を推進する余裕があったが'博物館との統合はそれほどきめ細かな摺合せはできない。もちろん各組織間の距離が近くなったという点もそれほどではない。その理由'博物館と研究所の日常事業がそれほど密接には関連しないからである。

おそらく'再度の統合がされ'一層大きな組織になった時'結局'各組織の日常的な運営は実質的には統合前に近い状態に戻り'個々に独立した運営に戻る可能性もあるのではなからうか。いったい何のための統合が'だんだんその意味が薄れてきているように思われる。

まとめにかえて

最後に'独法のメリット'デメリットについて'私の個人的な感想を述べておこう。独立行政法人化は'独法の業務の特色の中で指摘したように'考えようによつて'ば'メリットの方が大きいという見方もできる。実際'内部組織の改編については'たとえば大きなものとして2006年4月に平城宮跡'発掘調査部と飛鳥藤原宮跡'発掘調査部を統合して都城'発掘調査部にするなどのようにいくつかの組織改革を実行している。国立の時代では'部長'クラス'の役職数'役職手当などが組織を超えて文化庁全体の枠組みの中で決められているため'上位団体である文化庁と綿密に調整しないと簡単では無かった。

また'長年'続いているカンボジアのアンコールトムにある西'トップ寺院の修理'修復事業をより安定的に継続するため'現地事務所を2011年4月に'発足させた。これらは'国立であればとうてい考えられない施策である。そのほか'毎年'の予算を中期計画や年度計画と整合性をとりつつ'独自の判断で'組めるなど'極めて柔軟な対応が可能となっていることは疑いない。

独法の基本的な考え方は'国の機関であることによる硬直した運営をできるだけ柔軟で'効率的なものに改めるという大きな眼目があった。その部分については'一定に成功しているといえる。しかし'その根底には'国家公務員と組織の削減という'大命題があった。そのため'国の予算の動向に'連動して'運営資金は'着実に削減され続けている。

文化財保存のための研究機関という極めて'公共的な目的を'担った組織が'政府の'狙い通りに'独自に'利潤を上げる事業を'確立し'国の負担を'軽減する方向に進めるかどうか'正直のところ'厳しい現実であることも疑いがなく'かといつても'もとの国立研究所に戻る道を選べるかどうか。数年前に'当時の'政権与党であった'自由民主党の'財政担当の'幹部から'国立の'機関に戻りたいかどうか'直接'訪ねられたことがあった。奈文一の'果たす'役割から'国立機関であるべきでしょう'と'応えたが'そのとき'彼は'「確実に'人員が'半分'に減るが'それでも'よい'か」と'言った。私は'「それは'困ります」と'いつて'この話は'そのまま'になった。実際'一端'独立行政法人'になって'再び'国立の'機関'に戻った'組織もある。確認すると'確かに'大幅に'人員が'削減'されていた。

これらを'合わせ'考えると'国から'直接に'基本的な'運営資金を'出して'貰い'適度に'利潤の'あげられる'事業も'でき'そして'かなり'自由裁量で'予算'事業'組織の'運営が'できる'体制が'維持される'ならば'独立行政法人も'悪く'無い'かも知れない。

しかし'日本で'進行している'状況は'独法化に'合わせて'小刻みに'進む'統合である。統合により'組織が'大きくなり'すぎる'ことで'の'メリットが'まだ'全く'見えない'段階であることを'強調しておきたい。