

独立行政法人の制度・組織の見直しについて

～我が国の成長に資する政策実施機能の強化に向けて～

平成24年1月19日

行政刷新会議 独立行政法人改革に関する分科会

I 独立行政法人の制度・組織の見直しの背景と基本的考え方

独立行政法人制度は、公共性の高い一定の事業について、国の事前関与を極力なくし、法人の自律性に委ねることで業務の効率化を高めることを目指して平成13年に発足した。専門性が高く一般的な行政組織とは別に事業を遂行することが必要な分野、あるいは運営費交付金制度等により機動的かつ柔軟な事業実施が求められる分野等について、国からの一定のガバナンスを保持しつつ国から独立した組織体が政策を実施することによって、より質の高い行政サービスの提供を目指す仕組みであった。

しかしながら、独立行政法人制度については、創設から10年以上が経過し、組織の在り方と業務運営の両面で綻びが露呈するに至っている。

政府は、平成21年12月、「独立行政法人の抜本的な見直しについて」を閣議決定し、同22年4月には独立行政法人の事務・事業に係る事業仕分けを実施した。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」を閣議決定し、これらに基づく取組を行ってきたが、その過程において、

- ① 主務大臣や監事による法人の外部・内部のガバナンスが不十分であること（組織規律の問題）
- ② 運営費交付金の使途が不透明であり、無駄や非効率な業務運営が生じていること（財政規律の問題）
- ③ 目標設定が不明確であり、客観的な評価が困難なこと。また、評価に府省横断的な統一性がないなど、評価の実効性が欠けていること（目標・評価の問題）
- ④ 業務運営に対する第三者のチェックが不足しているほか、不要資産の保有、不透明な取引関係の存在など業務運営の透明性が低いこと（説明責任・透明性の問題）

などが明らかとなった。

また、現行の独立行政法人制度は、様々な分野で様々な態様の業務を行っている法人全てを一律の制度にはめ込んでおり、独立行政法人に期待されていた国の政策を効果的に実施する機能が十分に発揮できない仕組みになっていると考えられる。

我が国の厳しい財政状況や、東日本大震災からの復興に向けて政府を挙げての取組が求められている状況に鑑みれば、独立行政法人制度についても、上記の問題に的確に対応した新たな法人制度に再構築することにより、法人の政策実施機能が最大限発揮されるようにし、経済成長や国民生活の向上につなげていくことが不可欠である。

また、「新成長戦略」（平成22年6月18日閣議決定）における健康、観光、科学・技術・情報通信等の戦略分野に係る施策を一層推進し、成長に寄与する観点から、

各法人の機能を高めるよう組織の見直しを行う必要がある。

当分科会においては、上記のような認識の下、全法人一律の現行制度と全法人の組織の在り方を、抜本的かつ一体的に見直すこととし、以下に掲げる考え方に沿って検討を進めてきた。

なお、検討に当たっては、当分科会の下に有識者から成るワーキンググループを設置し、独立行政法人の所管府省及び全ての独立行政法人からのヒアリング等を実施したところである。

- ① 国の政策実施機能の強化等の観点から、国や民間との関係も視野に入れて組織をゼロベースで見直し、廃止や、自律的な経営が可能な法人の民営化等を実施する。
- ② 廃止又は民営化等を行うべき法人以外の法人については、各法人の事務・事業の特性に着目して類型化し、類型ごとに最適なガバナンスを構築する。
- ③ 類型を踏まえつつ、政策実施機能の強化や効率性の向上の観点から法人を再編する。
- ④ 新たな法人制度に共通するルールを整備する。

本報告書は、当分科会における検討の結果を取りまとめたものである。まず、「Ⅱ 独立行政法人の制度の見直し」においては、新たな法人制度に基づく法人に移行すべきものに関し、「法人の事務・事業の特性に着目した類型化」、「類型ごとの最適なガバナンスの構築」及び「共通するルールの整備」について述べ、次に、「Ⅲ 独立行政法人の組織の見直し」において、現行の独立行政法人の「廃止」、「民営化等」、「新たな法人制度に基づく法人への移行及び統合」について記載している。

独立行政法人の改革は、独立行政法人に係る事業仕分けに始まる一連の取組を経て、今般の制度・組織の見直しにより一つの区切りを迎える。

当分科会としては、政府において、本報告書の内容に即して、新たな制度を構築し、その制度に組み込まれた様々な仕組みを適切に運用することにより、法人の有する政策実施機能が最大限発揮されるようにするとともに、各法人の職員が業務に一層邁進することにより、新たな法人に対する国民の信頼が確保されることを強く期待したい。

II 独立行政法人制度の見直し

当分科会においては、前記 I で述べたように、国や民間との関係も視野に入れて組織をゼロベースで見直すという基本的考え方の下、各法人の事務・事業の性格等を踏まえ、どのような組織形態でそれを実施するのが適当であるかについて検討し、まず、そもそも法人として存置する必要がなく廃止すべきものと、自律的な経営が可能な法人の民営化等について整理を行った（後記 III 参照）。

その上で、このいずれにも該当しない法人については、独立行政法人に代わる新たな制度に基づく法人として位置付けることとし、その制度の在り方について、各法人に求められる政策実施機能が十分に発揮されるとともに、業務運営が的確かつ効率的に行われようとするため、

- ① 事務・事業の特性に着目して類型化し、類型ごとのガバナンスを構築する
- ② 新たな法人制度に共通するルールを整備する

という観点から検討を行い、以下のとおり一定の結論を得たところである。

今後、政府においては、この内容に沿って、速やかに新たな法人制度の具体化を図るべきである。

1. 法人の事務・事業の特性に着目した類型化とガバナンスの構築

新たな法人制度を構築するに当たっては、一つの制度で全ての法人を規律する現行制度を抜本的に見直し、各法人が行う事務・事業の特性に着目し、最適なガバナンスを構築することにより、各法人が期待される政策実施機能を的確に発揮できるようにすることが必要である。

新たな法人制度に位置付けられる法人については、その事務・事業の特性を踏まえ、国の関与の在り方の違い等に鑑み、大きく次の二つに分類することができる。

- ① 効率的に業務を遂行する上での自主的・自律的裁量を有しつつ、一定の計画的な枠組みの下で事務・事業を行うことにより、主務大臣に与えられた成果目標を達成することが求められる法人（以下「成果目標達成法人」という。）
- ② 国の判断と責任の下で、国と密接な連携を図りつつ、確実・正確な執行に重点を置いて事務・事業を行う法人（以下「行政執行法人」という。）

このため、まずは、この二つの分類ごとに適したガバナンスの在り方について、以下に整理する。

(1) 成果目標達成法人について

成果目標達成法人は、上記のとおり、効率的に業務を遂行する上での自主的・自律的裁量を与えられた上で、一定の計画的枠組みの下で成果の達成を図ることが求められているものである。これらの法人は、多種多様な事務・事業を実施しており、それぞれに期待される政策実施機能も様々である。

したがって、これらの法人にその政策実施機能を的確に発揮させるためには、その事務・事業の特性に着目し、一定程度共通性のあるものとして類型化が可能なものについては更に類型化した上で、当該類型に適した固有のガバナンスを構築することが適当である。

これらの法人が行う事務・事業について、その特性に着目してみると、研究開発型、文化振興型、大学連携型、金融業務型、国際業務型、人材育成型及び行政事業型の7種類について類型化が可能であると考えられる。

それぞれの類型について、期待される機能と構築すべきガバナンスの在り方を整理すると、以下のとおりである。なお、一つの法人において複数の類型に跨る事務・事業を行っている場合には、法人の経理を区分するなどした上で、複数のガバナンスが適用されることもあり得ると考えられる。

また、成果目標達成法人の中には、上記の7種類のいずれにも該当しない事務・事業を行っているものもあるが、このような法人も含め、新たな法人制度において共通的に適用されるガバナンス等については、2. に後述する。

○研究開発型

【事務・事業の特性と果たすべき機能】

現在の独立行政法人の中には、理化学研究所、産業技術総合研究所、建築研究所など、主務大臣によって付与された政策実施機能を果たす上で研究開発を実施することが主要な業務となっているものが存在する。

これらの法人の業務の特性についてみると、その事業内容に研究開発面における高い専門性があるなどの点で共通している。

一方で、研究開発に関する業務の実施により科学技術の水準の向上を図ること自体が法人に期待される政策実施機能として位置付けられている場合や、研究開発による技術の向上等を通じ、最終的には特定の別の政策目的の達成につなげていくなど、研究開発業務の実施が特定の政策目的の達成手段として位置付けられる場合など、これらの法人が政策実施機能を発揮する上での研究開発業務の位置付けは様々であり、また、基礎研究や応用研究等を直接実施する場合や、公募等により優れた研究開発課題を選定し、研究資金の配分を行う場合など、これらの法人が行う事務・事業の内容や手法にも相違があることから、これを踏まえた対応を図ることが重要である。

このような研究開発に関する事務・事業を実施する法人については、研究開発の成果に対する評価を業務に反映しつつ、それぞれの政策分野に係る政策ニーズに機動的に対応することが期待されているが、法人によっては更に、科学技術イノベーション政策を国家戦略として位置付け、府省横断的にその推進を図る観点から、現在内閣府において設置が検討されている科学技術イノベーション戦略本部（仮称。以下「戦略本部」という。）が発揮する司令塔機能の下で、国家とし

て優先度の高い政策を的確に実施することが期待されている。

このような機能を果たすためには、平成23年11月に実施された提言型政策仕分け（※）の指摘等も踏まえ、

- ・ 特定の政策ニーズに即した研究テーマに関し、別々の法人において、基礎研究、応用研究、実用化研究等の様々な段階の研究が、一連の流れを俯瞰することなく行われ、研究対象に重複が生じることや、研究面で法人間の連携が十分に行われないこと、研究領域の狭間が形成されて重要な研究が抜け落ち、実用化等の成果が発現しないことなどの問題が生じていることから、急速に変化する環境の中で、有限の資源を有効活用し、的確に研究開発を進めるため、大括り化等、硬直的な組織の柔軟な見直しを行うこと。
- ・ 研究領域や研究段階、業務手法（研究実施、資金配分、普及啓発等）等のそれぞれの法人の事務・事業の内容を踏まえてその役割・機能を明確にし、これが的確に果たされ、成果が十分に上がっているか、第三者が検証できるような仕組みとすること
- ・ 成果が現れるまで長期間を要するケースが少なくないが、国民の税金等を原資とする財政資金を財源とする以上、時代のニーズに即したテーマに関する研究開発が適時適切に行われるよう、中止を含めたテーマの見直し等が柔軟に行うことができるような仕組みとすること
- ・ 科学技術イノベーション政策の司令塔機能が強化され、例えば新たな分野に対する研究機能の強化を図るべき等の方針が出された場合に、これに的確に対応するため、人材、資金を柔軟に再配分し、我が国の成長に資する研究開発を迅速かつ確実に行うことのできる仕組みとすること
などが必要である。

※ 平成23年11月に実施された提言型政策仕分けにおいて、「科学技術（研究開発）」に関し、以下の提言がなされている。

「科学技術予算の在り方については、成長への寄与度などイノベーションに関する指標に重点を置いた検証可能な成果目標を設定したうえで、所管官庁から独立した厳格な外部評価を行うべきである。そのためにも総合科学技術会議から科学技術イノベーション戦略本部への改組に当たっては、構成員及び事務局体制の全面的な見直し、あわせて、事業の優先付けを含めた各省横断的な総合調整機能の強化を図る。なお、独立行政法人による研究開発については、種々問題点が指摘されているところであり、事業の透明性を図るためにも、ガバナンスの強化を図る。」（科学技術（研究開発）：研究開発のあり方・実施方法 提言（とりまとめ））

なお、研究開発型の法人の範囲については、特定の政策目的の達成のため、法人の主要な業務として、研究開発に係る事務・事業を実施する法人を広く含むものであるが、具体的には、それぞれの法人の事務・事業に占める研究開発の重要性や、当該法人が研究開発の実施以外の面で期待される政策実施機能（他の類型との関係）等を勘案して判断すべきであり、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（平成20年法律第63号）に規定される研究開発法人の定義（※）による法人全てが、必ずしも新たな法人制度において研究開発型の法人に該当するものではない。

※ 独立行政法人であって、研究開発等、研究開発であって公募によるものに係る業務又は科学技術に関する啓発及び知識の普及に係る業務を行うもののうち重要なもの（37法人が同法の別表に整理されている。）。

【構築すべきガバナンス等】

- ・法人の事務・事業の内容や規模を勘案しつつ、それぞれの研究領域や業務内容に応じて役員（理事）の分担・責務を明確にし、研究領域や業務種別ごとの事業の実施状況の詳細な把握やその成果について責任を明確化する（以下の点も含め、研究開発面における法人の業務管理に係る実務的な対応については、関係部局が適宜連携し、府省横断的なガイドラインの策定を検討する。）。
- ・目標達成の不確実性が高いことに鑑み、不適切な支出をより確実に抑止するため、例えば、一定額以上の支出について特定の役員がその適切性を点検する仕組みを整備するなど、支出の内部チェックの取組の強化や、大規模事業の実施状況の透明性の向上等を図るものとする。
- ・法人の目標管理に当たっては、基礎研究、応用研究、実用化研究等、法人が行う業務の性格・特徴を踏まえ、最終的に期待される成果を意識した対応を行うとともに、達成時期が明確で、第三者による客観的な検証が可能な成果目標を設定するものとする。
- ・それぞれの業務内容を勘案しながら、自己収入について、可能な限り定量的・具体的な数値目標を設定した上で、その達成・不達成の状況により、法人の経営努力を的確に把握し、その後の措置に反映するものとする。
- ・研究開発面については、専門的観点から、目標設定・業務実績評価等において主務大臣を補佐するため、主務大臣の下に、学識経験者等から構成される専門の研究評価委員会（仮称）を設置するものとする。同委員会の委員の任命に当たっては、制度所管府省への協議等により、その適切性を確保するものとする。同委員会が、目標設定・業務実績評価等に関し主務大臣を補佐する際には、国際的な研究開発に係る動向等も勘案しつつ、府省横断的に中立的・客観的な運用が確保されるような取組を行うものとする（なお、業務全般の点検等については、他の類型に該当する法人との整合性・一体性を確保するため、後記する制度所管府省に設置する第三者機関により対応する。）。
- ・科学技術イノベーションに係る事業を実施する研究開発型の法人については、戦略本部が一定の関与を行うものと考えられる。戦略本部の機能等の詳細については、現在、内閣府において検討が行われているところであり、現時点では明確になっていないが、戦略本部による法人への関与の仕組み（主務大臣によ

る中期目標の設定や業務実績評価等の点検の在り方等)を検討するに当たっては、これらの法人等に重複した過度な負担を生じさせないこと、法人制度としての全般的な整合性・一体性を確保することなどに留意しつつ、これらの法人に対して戦略本部が行う関与と新たな法人制度の下で第三者機関が行う関与との関係について十分整理する必要がある。なお、その際には、第三者機関は、主務大臣の判断の中立性・客観性を確保する観点から、他の類型に該当するものも含めた全ての法人について横断的に点検し、法人制度としての共通的事項に関する制度運営に係る整合性・一体性を確保するとともに、法人の業務運営全般について、類型の特性を踏まえた各種規律、個別の政策目的、行政刷新等総合的な政策視点を的確に反映させるものとして整理すべきであると考えられる。一方で、戦略本部は、科学技術イノベーション政策を推進する観点から、個別法人の研究内容の妥当性に踏み込んだ点検を行うものとして整理すべきであると考えられる。

- ・提言型政策仕分け等のフォローアップも含め、戦略本部の機能の内容やその発揮状況、我が国の研究開発体制の在り方について、行政改革関連部局と総合科学技術会議事務局が改組される新たな事務局組織が連携しつつ、行政刷新会議において必要な検討を行うとともに、研究資金の配分に係る戦略本部との役割分担や重複排除等の観点からの見直しなど、組織を含む各法人の在り方について必要な見直しを行うものとする。
- ・一定規模以上の大規模事業については、その適正な実施を確保するため、国民に対して実施状況・投資効果を的確に説明し、その成果の普及・啓発を行う観点からの国民向け説明会の実施を検討する。
- ・調達について、競争性、透明性、公正性、効率性等を確保しつつ、調達する財・サービスの性質等を考慮した基準・ルールに従い行うべきものとし、政府において、このような基準・ルールについての検討を進めるものとする。

○文化振興型

【事務・事業の特性と果たすべき機能】

文化芸術分野においては、その自主性・創造性を尊重する必要がある、また、特定の分野に偏ることなく中立性を維持し、長期的視野に立って継続的に事業を行う必要がある。また、観客等が存在するものであることから、一定の自己収入を得ることが可能な事業である。

このような特徴を有する文化芸術分野の振興に関する事務・事業を行う法人(国立美術館、国立文化財機構等)については、官民間わず、関係者の力を結集し、我が国の多様な文化芸術資産を適切に保全・普及しつつ、国際的な情報発信力を強化するという機能を果たすことが期待されている。

このような機能を果たすためには、

- ・国の負担を増やさない形で、我が国の芸術品の海外への流出等を防ぐとともに魅力ある収蔵品を機動的・効果的に購入等できるよう、民間資金等を活用した仕組みを整備すること
 - ・経営努力により入場料収入等の自己収入を増加させる余地があり、また、こうした取組は法人の本来的役割である文化芸術資産の普及にも資することから、こうした努力を促していく適切な仕組みを設けること
 - ・現在、文化振興事業を行っている各法人では、管理業務の負担が相対的に大きくなっており、収蔵品の保存等専門的な業務にまで支障が生じかねない状況にあるため、できる限り間接業務を効率化し、必要な人材を確保することなどにより、着実に事業を遂行できる体制を整備すること
- などが必要である。

【構築すべきガバナンス等】

- ・文化財の購入や芸術の保護・育成を行うに当たり、専門的・中立的な意思決定を確保する観点から、法人に有識者による審議機関を設置し、重要事項を審議するものとする。
- ・国の負担を増やさない形で事業の充実に向け、民間等の資金の活用を図り、必要な収蔵品を機動的・効果的に購入等するための仕組み（基金）の整備を検討するものとする。
- ・自己収入に関する数値目標を的確に設定し、当該目標を達成した場合には、一定割合につきその後の交付金の算定から控除しないこととするなど、法人の経営努力を的確に反映させる仕組みとする。

○大学連携型

【事務・事業の特性と果たすべき機能】

現在の独立行政法人の中には、大学評価・学位授与機構や大学入試センター等、大学が行う業務と関連する事業を行っているものが存在する。これらの事業については、大学と密接に連携を図りつつ行う必要があるという点において共通するものである。

このような事業を行う法人は、大学が有する力を十分に引き出すため、公平な評価、適切な入試の実施や良質な学生の確保等を通じ、総合的かつ効率的・効果的に大学運営を支援するという機能を果たすことが共通して期待されているものである。

我が国の成長を持続する観点からは、我が国の大学のレベルアップを図り、世界のトップに立ち得る国際的な競争力を有する大学・研究機関の数を増やすことが必要である。そのためには、これらの法人が、適切な評価を通じた大学間の競争環境の整備・改善、適切な入学試験の実施による素養ある学生の確保、研究活

動への適切な支援等を通じて、大学の運営を側面から総合的かつ効果的に支援できる体制を整備することが必要であるとともに、そのような支援が的確になされるため、これらの法人が大学関係者と連携することが不可欠である。

【構築すべきガバナンス等】

- ・大学と密接な連携の下に事務・事業を行うため、大学関係者と一体となった意思決定を確保する観点から、法人に有識者による審議機関を設置し、重要事項を審議するほか、業務運営について法人の長に意見を述べるとともに、法人の長の任命に当たり、主務大臣に意見を述べるものとする。

○金融業務型

【事務・事業の特性と果たすべき機能】

現在の独立行政法人の中には、福祉医療機構や農林漁業信用基金等、特定の政策目的を達成するため、その政策的手段として金融的手法を用いて事業を行っているものがある。金融業務は、高い専門性を有するものであることから、このような金融的手法を用いて政策を遂行するに当たっては、一般的な業務と比べ、相対的に高いリスク管理、厳しい規律により、持続可能な形での事業の実施を確保することが求められるものである。

金融的手法にはリスクが内在し、不適切な管理・運営を行った場合には、不良債権の増大等により事業の継続可能性を損ないかねない事態や将来的な国民負担につながる可能性もあることから、このような政策手段を用いる場合、適切にリスク管理を行い、持続可能な形で事業が実施できるようにするとともに、特に透明性を高めるため、内部監査を強化するとともに、リスク管理に関する専門的知見を活用できる仕組みを整備することが必要である。

【構築すべきガバナンス等】

- ・将来に向けた損失リスクの管理等を行うという特性に鑑み、法人の財務状況を専門的に点検する体制の整備等、内部ガバナンスをより高度化するものとする。
- ・貸付業務、保証業務等の金融リスク管理に関連する業務に関し、金融庁が持つ専門性やノウハウの活用という観点から金融庁の検査がなじむものについて、主務省庁と金融庁との連携や検査体制の整備を図った上で、金融庁検査を導入することを検討するなど、高度なガバナンスを措置するものとする。

○国際業務型

【事務・事業の特性と果たすべき機能】

現在の独立行政法人の中には、国際交流基金や国際観光振興機構等、文化交流や企業支援、観光客誘致など多様な国際関係の事務・事業を実施しているものがあるが、これらの事業を行うに当たっては、各国において、我が国（我が国の文化、企業、観光地等を含めて）に対する認識、関心等を高めることが必要である。そのためには、これらの事業を実施している組織が有機的に連携して、総合的な行政サービス機能を強化するとともに、利用者の利便性向上を促進することが期待されている。

これまでも、各法人が業務連携、海外事務所の共用化等の取組を進めてきているが、我が国の成長に向けて更なる充実・強化が図られるような見直しが必要である。

また、平成23年11月に実施された提言型政策仕分けにおいて、在外公館業務に関し、独立行政法人も含めたワンストップサービスを進める仕組みの検討の必要性について提言がなされていることにも留意する必要がある。

【構築すべきガバナンス等】

- ・利用者の利便性向上のため、海外事務所の機能的な統合によるワンストップサービスの実現を図るなど、より効率的・効果的な業務運営を実現するものとする。また、業務における事業連携及び海外事務所の機能的な統合を促進する目標・評価に係る共通のルールを設定するものとする。

○人材育成型

【事務・事業の特性と果たすべき機能】

現在の独立行政法人の中には、航海訓練所や航空大学校等、特定の職業に直結した人材育成に係る事務・事業を実施しているものがあるが、このような事業を実施する法人については、政策上必要と判断された特定の分野において、大学、民間研究機関等と有機的に連携しつつ、学科と実技のバランスのとれた専門性の高い教育を実施することにより、当該分野を支える優秀な人材を効率的かつ効果的に輩出することが期待されている。

現下の厳しい財政事情の中で、今後も持続可能な形でこのような機能を果たすためには、これまでのように官主体で事業を行うのではなく、裨益する産業界も含めた官民一体の取組が必要であり、事業の実施に当たり、適切な受益者負担の導入とできる限りの効率化を図るとともに、各産業の要請に的確に応えるよう、大学等外部の機関との連携を図りつつ質の高い教育を実現することが必要である。

【構築すべきガバナンス等】

- ・授業料のほか、裨益する業界等からの適正な負担を求めるなど、自己収入の拡大や教育内容の高度化に向けた適切な措置を講じるものとする。
- ・法人の中期目標について、関係する職種への就職率の目標値や専門の資格・免許の合格率など、具体的・定量的な目標を設定するものとする。

○行政事業型

【事務・事業の特性と果たすべき機能】

現在の独立行政法人の中には、鉄道建設・運輸施設整備支援機構や環境再生保全機構等、個別の法令に規定された事業を、補助金等の使途が定められた財源により行うものがある。このような事業の実施に当たっては、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（昭和30年法律第179号）等の法令に従い、効率的かつ着実に事業を実施することが期待されるものである。

このような機能を果たすためには、

- ・主な業務が個別法令で規定されており、達成すべき目標も明確となっているものの、個別具体的な事務・事業の実施段階においては、法人の創意工夫・裁量の余地があることから、費用対効果を踏まえた効率的・効果的な事務・事業の執行となる仕組みとすること
 - ・これらの法人の一部については運営交付金が交付されているが、当該運営費交付金の使途は限定されたものとなっていると考えられるため、運営費交付金による手当をすることについて見直しを行うこと
- などが必要である。

【構築すべきガバナンス等】

- ・法令や補助金等交付要綱への適合性や金額の妥当性については、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律等に基づき、主務大臣が毎年度チェックしていることから、中期目標管理においては、これらを除いた業務・財務の改善目標に重点を置きつつ、業務の実施方法の妥当性や効率性について、主務大臣による評価を実施するものとする。
- ・財源の使途があらかじめ限定されていることに鑑みると、補助金等の方が、その財源と事業との関係がより明確となることから、事業内容が個別法令等に規定されているものについては、その内容を精査し、現在運営費交付金により実施されているものであっても、可能な限り、補助金等による実施に切り替えるものとする。

(2) 行政執行法人について

現行の独立行政法人制度は、基本的には極力国の事前関与を排し、効率的に業務を遂行する上での法人の裁量が確保されているものであるが、貨幣の製造等を行う造幣局や農薬登録に先立つ検査等を行う農林水産消費安全技術センター等、実態として、国の判断と責任の下で、国から具体的な指示を受け、国と一体的に業務を行う法人が存在する。

このような法人（行政執行法人）は、予算・組織・人事等について一定の柔軟性を確保しつつも、国の判断と責任の下で、国と密接な連携を図りながら、確実かつ正確に事務・事業を実施することが求められているものである。

行政執行法人が行う業務は、毎年度、主務大臣からの具体的な指示等に基づき実施されていることから、中期的な目標管理にはなじみにくいものである。したがって、行政執行法人については、基本的に単年度ごとの目標管理の下で効率的な業務運営を図ることによって、その政策実施機能の発揮を図ることが適切である。

また、法人組織の面では、業務執行に関する法人の裁量が小さいことから、意思決定の仕組みを必要最小限の簡素なものとするとも考えられる。

これらの点を踏まえ、行政執行法人については、以下のようなガバナンスの仕組み等を設けるべきである。

【構築すべきガバナンス等】

- ・ 確実な事務・事業の執行を担保するため、法人の業務全般にわたり、主務大臣が特に必要と認める場合には、法人に対して命令を発することができることとする。
- ・ 原則として中期目標管理を行わないこととし、毎年度、主務大臣が目標の達成状況についての評価を行うものとする。主務大臣が行った評価結果については、後記する第三者機関において、中期的な管理が適切と考えられる設備費・人件費等の業務効率性に係る事項を含め、一定期間ごとに中立的・客観的な点検を行う仕組みとする。
- ・ 中期目標管理から毎年度の目標管理に変更することと併せ、交付金による事業について、業務の執行に要する金額を積算に基づき交付する単年度の財政措置を原則とし、合理的な理由がある場合には繰越しを認める取扱いとする。また、交付金によらない事業については、事業の特性に応じた取扱いとする。
- ・ 単年度の財政措置とすることに伴う交付金の会計上の取扱い等については、政府において専門的に検討するものとする。

2. 新たな法人制度に共通するルールの整備

ここまで、成果目標達成法人における各事業の類型や行政執行法人について構築すべき固有のガバナンス等について述べてきたところであるが、これらの法人は、国の政策の執行機能の一端を担うものとして設立された法人であるという点で共

通するものであり、このような観点から、これらの法人に共通的に適用されるべき規律も存在する。

このような共通の規律については、基本的には現行の独立行政法人通則法（平成11年法律第103号）の仕組みを参考に整備することが適当であるが、それに当たっては、現行制度について改善すべき点を改善し、的確かつ効率的な組織業務運営につながるものとすべきである。また、その際には、法人の業務運営に対する主務大臣等による事前・事後の関与の在り方について、事前の関与を強化することも含め、それぞれの期待する効果が十分に上がるよう、適切なガバナンスの仕組みを検討し、類型ごとの固有のガバナンスと併せて、法人のガバナンス強化を理事長等の才能や人柄のみに依存することなく、制度によって担保できるようにする必要がある。

これを踏まえ、現行制度について改善すべき点に係る具体的方策を組織規律、財政規律、目標・評価の在り方、透明性・情報公開の向上の4つの観点から整理すると、以下のとおりである。

なお、行政執行法人については、中期目標管理を行わないという特性上、適用になじまない規律が存在する点に留意が必要である。

(1) 法人の内外から業務運営を適正化する仕組みの導入

<ポイント>

- ・ 不適切な業務運営が明らかな場合、主務大臣の是正命令等の必要な措置。
- ・ 監事に対する調査権限の付与等により内部ガバナンスを強化。適正な業務運営に係る役員の義務と責任を明確化。

【検討の視点】

各法人が政策実施機能を的確に発揮するためには、法人における意思決定が適切になされ、それに基づく業務が適切に執行されるよう、制度上も担保する必要がある。

現行制度においては、法人が効率的に業務を遂行する上で、自主的な裁量による意思決定と業務執行が認められているが、政策責任者である主務大臣が法人を政策実施機関として十分活用するため、その業務の運営にどのように関与することが必要か検討する必要がある。

また、併せて、法人の適正な業務運営を確保するためには、どのような内部ガバナンスの仕組みとすべきかについても、検討する必要がある。

【具体的改善方策】

①国の関与の強化

- 政策実施の責任主体である主務大臣が、よりの確に法人の業務運営の改善に関与できるよう、毎年度の業務実績評価により、成果が不十分な場合や事務・事業が非効率と認められる場合には、法人に対して事務・事業の見直し、中止等の業務運営の改善のために必要な措置を講じることができるようにすべきである。
- 法人に違法行為やそのおそれがある、又は、著しく不適切な行為があると認められる場合には、主務大臣が法人に対してその是正のために必要な措置を講じることができることとすべきである。

②監事機能の強化等による法人の内部ガバナンスの強化

- 法人の適正な業務運営を確保する観点から、監事機能を強化すべきである。具体的には、法人の長の権限行使を適切に監視するため、会社法の仕組み等を参考に、監事等の調査権限を整備し、監査報告の作成等を義務付けるほか、監事の任期を延長する等、監事が実効的に機能する仕組みとすべきである。
- 監事機能の強化に加え、法人の業務執行の適正化を図るため、内部統制システムの構築を義務化すべきである。また、法人の長を始め、役員等がその職務に応じて、適正に業務運営に従事する義務を明確化した上で、これに違反することにより損害が生じた場合、必要な責任が的確に取られるような仕組みとすべきである。

(2) 財政規律の抜本的な強化

<ポイント>

- ・ 交付金について事業別の予算の積算（見積り）・執行実績を公表し、予算と実績の乖離を把握。
- ・ 不適切な支出と法人内部の不要資産の留保を防止する仕組みを強化。
- ・ 自己収入に関する目標を設定させ、国の財源に依存しない経営を促進。
- ・ 経営努力で自己収入を増加させた場合等におけるインセンティブを強化。

【検討の視点】

現行制度においては、法人の主要な財源である運営費交付金（平成 23 年度において約 1.5 兆円が国から交付）は、法人の裁量の下で、複数年度にわたって柔軟に使用することが可能な仕組みとなっており、その使途の公開も求められていない。

しかしながら、厳しい財政事情の下で国民の税金を原資とする財政資金が投入されていることに鑑みれば、新たな法人制度を設計するに当たっては、運営費交付金の在り方を含めた見直しを行い、適正かつ効率的・効果的な業務運営がなされるよう、法人の財政規律に関する共通的なルールを策定し、その実効性を確保できる仕

組みを整備していくことが必要である。

【具体的改善方策】

①適正な財務運営のための基本ルール

- 本来の事務・事業の目的に沿った資金の使用を義務付けるとともに、法人内部における不要資産の留保を防止する仕組みを構築すべきである。
- 法人の目標に対する業務実績評価を主務大臣等が的確に実施し、達成状況をその後の予算配分等に適切に反映する（例えば、主務大臣の業務実績評価の結果を踏まえて、年度ごとの交付金の算定額に反映する）ほか、監事等の機能の強化、会計基準等の見直しを行うことにより、財務運営の適正化を図るべきである。
- 法人の経営努力により自己収入の増加が見込まれる法人は、受益と負担の関係を考慮した上で、可能な限り具体化・定量化した自己収入の目標を的確に設定することとし、目標の達成に向け、法人の経営努力を促進すべきである。その際には、法人の業務の特性（自己収入を上げる余地のある法人、費用を節減する余地が大きい法人等）や、これを踏まえた自己収入の内容（自己収入において、法人の経営努力がどの程度寄与しているかなど）に応じた取扱いとすべきである。

②法人の主体的な経営努力を促進する仕組みの強化

- 上記の基本ルールを踏まえ、法人の主体的な経営努力を促進する以下の取組を行うこととし、政府において具体的な運用方法について更なる検討を行うべきである。

ア．交付金の算定ルールの見直し

- ・法人に対する交付金の算定に当たり、自己収入の性質に応じ、増加分のうち経営努力の寄与の度合いが高いものについて、一定割合は交付金の算定の際に控除しないこととする。一方で、目標不達成の部分については、次期以降の交付金の算定において実質的に削減することについて、事務・事業の内容や継続性等を踏まえて判断する。

イ．剰余金の処理方法の見直し

- ・剰余金の処理に際し、法人の業務と交付金の対応関係を明らかにした上で、法人の経営努力が十分に説明できる場合には、目標を上回った自己収入の増加分や、交付金が充てられる事業の費用削減による利益につき、一定割合について適切に経営努力を認めることとする。また、主務大臣による政策実施期間の延長や災害等による事業の実施の延期等、法人の責任を問うことのできない要因により事業の実施が遅れ、次期中期計画

に盛り込まれた場合など、一定の合理的理由が認められる場合には、中期目標期間を超える繰越しを認める。

③説明責任と透明性の強化

- 交付金の使途について、概算要求及び年度計画において、法人の事業別の予算の積算（見積り）を添付するとともに、その執行実績を事業報告書に添付・公表することを法人に義務付けることとし、業務運営の透明性を向上させるべきである。
- 上記の取組により執行実績を把握した上で、積算と実績が相当程度乖離している場合には、当該法人において、その理由を明らかにすることとすべきである。
- これらの取組と併せ、業務運営の透明性をより強化する観点から、情報公開の推進、会計基準等の見直しを行うべきである。
- なお、不要又は過大な会費の支出を含め、不適切な支出をチェックし、公表する仕組みを構築すべきである。

(3) 一貫性・実効性のある目標・評価の仕組みの構築

<ポイント>

- ・ 政策責任者たる主務大臣が法人の中期目標設定から評価まで一貫して実施。
- ・ 法人の実績・成果に応じて適切に評価のランク付けがなされる基準の導入等府省横断的な評価ルールを設定。
- ・ 中期目標期間の終了時等における法人の改廃等の判断の仕組みを導入。

【検討の視点】

主務大臣は、独立行政法人を政策実施機関としての的確に活用することにより、国民に対し、その最終的な政策責任を果たすことが期待されている。しかしながら、現行制度では、政策責任者たる主務大臣は、法人に目標を与えるのみであり、その目標に対する成果を自ら把握し、評価する仕組みとなっていない。このため、主務大臣が、目標設定とその達成状況を踏まえて、政策責任をよりの的確に果たすための評価の仕組みとすることが必要である。

また、併せて、法人が評価結果を踏まえ、その組織・業務について所要の改善等を行った上で、次期の中期目標に基づく業務に取り組めるような仕組みとすることが必要である。

【具体的改善方策】

①評価主体の変更等

- 各年度及び中期目標期間における法人の業務実績の評価主体については、政策の一貫性を確保するため、府省評価委員会、政策評価・独立行政法人評価委員会から、政策責任主体である主務大臣に変更すべきである。
- 目標設定の明確性・客観性や、評価の評語（S、A、B、C等）や基準について、府省横断的に統一性を持たせるなど、主務大臣が行う目標設定・評価の実効性を上げるために、制度所管府省がガイドラインの整備等を行うべきである。

②中期目標管理の仕組みの見直し

- 主務大臣が各事業年度に係る業務実績評価結果を踏まえ、中期目標の達成を図る観点から法人に対して所要の措置を講じることとするなど、実効性のある毎年度の評価の仕組みを構築すべきである。
- 中期目標期間の業務実績評価の結果を、次期中期目標の策定や法人の組織・業務の全般的見直しに適切に反映できるよう、中期目標期間の業務実績評価等の時期について1年前倒しを行い、中期目標期間の終了時までには、業務実績評価やそれに基づく措置が可能となるスケジュールとすべきである。

③法人の存続の必要性の検証

- 中期目標期間の終了時までの法人の組織・業務の全般的見直しにおいて、中期目標期間の業務実績評価の結果等に基づき、主務大臣が法人を存続させる必要性についても必ず検証を行い、かつ、検証結果について公表するようすべきである。なお、法人そのものの廃止と法人の事務・事業の廃止を区別し、法人を廃止する場合に国民向けにサービスを継続することが必要な事務・事業については、国民生活や社会経済の安定の観点から国や他の主体への移管などを別途措置すべきである。

※ なお、主務大臣による業務実績評価や法人の存廃に係る判断等については、第三者による国民目線のチェックが必要であり、詳細については、後記する。

(4) 国民目線での第三者チェックと情報公開の推進

<ポイント>

- ・「お手盛り」防止のため、制度所管府省に設置する第三者機関により主務大臣の評価等を点検。行政評価・監視、行政事業レビューも適切に組み合わせ、国民目線での第三者チェックを実施。
- ・組織・業務状況に係る情報公開の内容を拡充。業務運営状況等に係る国民向け説明会を開催。
- ・会計基準を見直し、事業別のセグメント情報を充実。事業と財源の対応関係を明確化することにより、交付金の投入につき原則業務達成基準を採用。

【検討の視点】

独立行政法人は、国の出資の下、公共性の高い事務・事業を実施するものであることから、その業務の運営状況について、国民に分かりやすく知らせることが必要であるとともに、その在り方について、国民目線で不断にチェックを行う必要がある。

また、効率的・効果的な業務運営を担保する観点から、法人が様々な事務・事業を実施するに当たり、それらがどのような資金で賄われ、その資金がどのように支出されているのかを示すことも含め、その経営状況について分かりやすく公開していくことが必要である。

【具体的改善方策】

①国民目線での第三者チェックの仕組みの整備

- 主務大臣が行う法人の目標設定や中期目標期間の業務実績評価等について、第三者機関が点検を行い、主務大臣に対して意見を述べるができることとすべきである。
- 上記の第三者機関は、中立性・公正性の確保の観点から制度所管府省に設置すべきである。第三者機関の委員は、組織・経営・財務・会計・法令遵守・行政制度等の専門家から選任することとし、必要に応じ、専門の部会を設置できるようにすべきである。
- 法人の業務運営の適正性を確保するため、上記の第三者機関による点検を行うほか、行政評価・監視の仕組みや行政事業レビュー等の手法についても、事務の効率性にも配慮しつつ、それぞれの趣旨・目的を勘案して適切に組み合わせ、効果的に活用することにより、法人の業務運営の適正性を確保すべきである。
- 法人に対し行政評価・監視が行われた場合は、その実地調査に基づく詳細な精査や勧告を第三者機関が行う点検等に活用するなどの取組を検討すべきである。また、第三者機関が点検等を行う上で必要な場合には、総務省に調査を依頼することとすべきである。
- 法人の存廃等に係る主務大臣の判断について、公平・中立性の観点から第三者機関が点検し、主務大臣に対して意見を述べるができることとすべきである。

②業務運営に係る情報公開の推進等

- 組織や業務運営の状況を的確に国民に伝えるため、法人の組織・業務状況（例えば、法人の事業部門・間接部門別職員数、一定水準以上の給与を受ける職員の給与額等）、取引等の状況（例えば、公務員OBの再就職先との取引状況や会費等契約によらない支出の状況等）、財務状況（例えば、交付金の使途や資産保有状況等）などについて、公開する情報の内容の拡充を図るべきである。また、国民向け説明会を開催するなどにより、法人に関する情報を国民に分かりやすく公表することが重要であり、その具体的内容について更に検討を進めるべきである。
- 随意契約、一者応札等の見直しや契約・調達手法の多様化等、契約・調達の適正化に向けた取組を促進するとともに、関連会社等との契約の透明性を高め、多額の不要額が認められる場合に適切に返納させる取組を強化すべきである。また、法人の業務運営の透明性・公正性を確保する観点から、法人から関連会社等への再就職を法律により規制すべきである。

③会計基準等の見直し

- 法人の会計基準について、損益均衡の仕組み（中期計画に沿って通常の運営を行った場合には損益が均衡する仕組み）は維持しつつ、事業別に区分された情報を充実するとともに、事業と財源の対応関係を明らかにすることにより、原則として業務達成基準を採用すること等の見直しを行うこととし、その詳細について専門的に検討すべきである。

Ⅲ 独立行政法人の組織の見直し

当分科会においては、各独立行政法人について、そもそも法人として存置する必要があるか、又は、法人として存置する場合でも、国の財政（とりわけ運営費交付金）への依存度が低いもの、事務・事業の特性上、固有の法制度に基づく国の関与やガバナンスの下で事務・事業を実施することが適当と考えられるものなどについては民営化等を行うことが適当ではないか、特に、国が関与することで政策上必要な業務の的確な実施を確保しつつ、会社法のガバナンスに基づく企業的经营により業務の効率的・機動的な実施が可能となるものについては、特殊会社（全額政府出資のものを含む。）とすることが適当ではないかという観点から、国や他の法人に事務・事業を移管した上での廃止又は民営化等の可能性について徹底した検討を行った。

また、その検討の結果、廃止又は民営化等を行うべきと判断された法人以外の法人については、上記Ⅱで述べた新たな法人制度に基づく法人に移行することが適当である。

これらについては、以下の観点を踏まえ、単独の法人として存続させるより他の法人と統合することが適当であるかどうか、又は、法人そのものの統合にはなじまなくても、政策実施機能の強化等の観点から事務・事業の一部を切り出して統合することが可能かどうかについて精査を行った。

さらに、業務の移管、民間委託の拡大等により法人の大幅なスリム化、効率化等を行うことのできる可能性についても検討を行った。

- 統合によりシナジー効果が発揮され、我が国の成長に資する政策実施機能の強化につながるか。
- 統合により、重複する事務・事業の廃止も含め、限られた予算、人員等の資源を、事業ニーズや環境の変化に合わせて戦略的に配分することが可能となり、新たな有用な事業の発現等、国の政策目的の達成に貢献すると見込まれるか。
- 統合による間接部門の合理化等により、より効率的な業務運営が可能となるか。

このような観点からの検討結果を踏まえ、各法人について講ずべき措置を別紙のとおり提言する。

IV 新たな法人制度及び組織への移行に当たっての措置

- 独立行政法人から新たな法人制度及び組織への移行に当たっては、以下のような合理化を徹底すべきである。
 - ① 国を含む他の主体に事務・事業を移管した上で廃止する法人については、事務・事業の徹底した合理化を行った上で移管する。
 - ② 民営化等を行う法人については、その業務が真に効率的かつ効果的に行われるものとなるよう、民業補完の観点に留意しつつ制度設計を行う。
 - ③ 他の法人との統合等を行う法人については、事務・事業及び組織をそのまま引き継ぐのではなく、整理・合理化を徹底的に行った上で統合する。役員の体制についても必要最小限の規模とする。
 - ④ 上記以外の法人についても、新たな法人に移行するに当たっては、事務・事業及び組織の維持を所与のものとし、その徹底的な合理化を図る。

- 合理化・効率化を推進するに当たっては、間接部門における効率的なシェアードサービスや民間の専門家の知見を積極的に活用し、事業部門の再編、業務フローの見直し、業務処理システムの統一化等、真に実効性ある方策を講じるとともに、間接部門の余剰人材を事業部門に振り分けるなど、全体としての業務の最適化を図ることが必要である。その際、中長期的な観点からの費用対効果分析も併せて行い、資源の有効活用を図ることが必要である。

また、新たな組織形態に移行した後においては、上記の取組を始め、行政事業レビューの活用等により、事務・事業について不断の見直しを行うべきである。

- 制度・組織の見直しに基づく取組を進めるに当たっては、独立行政法人の職員の雇用の安定に配慮する必要がある。

- 独立行政法人については、我が国の厳しい財政状況や、政府を挙げて東日本大震災に対処する必要性に鑑みれば、新たな組織形態への移行までの間においても、現在の中期計画において定められている効率化等に関する取組の内容以上の取組を実施するなど、引き続き一層の合理化に努めるべきである。

(別 紙)

各独立行政法人について講ずべき措置

本資料は、当分科会の各ワーキンググループにおける各府省及び独立行政法人へのヒアリング及び検討の結果を踏まえて取りまとめたものである。

○年金積立金管理運用独立行政法人

- ・ 本法人は、国民の巨額な年金資産（約 120 兆円）を運用する法人であり、運用による損失は、国民の負担に直結することから、適切な監督権限を設け、国の関与を強化する必要がある。また、このような業務を行っているため、その業務運営における中立性を確保しつつ、本法人のガバナンスは新たな法人制度に比較し厳格なものとすべきである。
一方、資産の運用は、高度な専門性を有する人材を確保し、経済情勢に応じた機動的な対応が求められるため、国とは別の主体で行うことが適当である。したがって、固有の根拠法に基づき設立される高度なガバナンスを有する法人に移行することが適当である。
- ・ 具体的な制度の在り方については、例えば、国としての責任が果たせる監督権限の導入、会社法を参考にした監査機能・リスク管理機能等の強化や経営に係る責任の明確化、透明性及び説明責任を確保するための積極的な情報公開、外部の目による徹底した評価の導入等の観点から検討を進めるべきである。
- ・ また、分科会においては、年金の運用は貴重な国民の財産の管理・運用であることに鑑みれば、非市場性国債の保有により運用するか、あるいは市場運用とするかというそもそもの運用方針の基本的在り方についても慎重に再検討すべきとの意見があった。
- ・ なお、合議制の導入については、会社法と同様のガバナンス又は経営に係る責任体制が明確化され、着実に機能する組織となることが前提であり、慎重な議論が必要との結論であった。

独立行政法人改革に関する分科会 構成員

分科会長	原 良也	株式会社大和証券グループ本社最高顧問
	秋池 玲子	株式会社ポストンコンサルティンググループ パートナー
	逢見 直人	日本労働組合総連合会副事務局長
	岡本 義朗	三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社 主席研究員
	梶川 融	太陽 A S G 有限責任監査法人総括代表社員
	菊池 哲郎	株式会社毎日新聞社顧問
	高橋 進	株式会社日本総合研究所理事長
	土居 文朗	慶応義塾大学経済学部教授
	富田 俊基	中央大学法学部教授
	山本 隆司	東京大学法学部教授