

独立行政法人改革の検討状況 (説明資料)

平成25年5月7日

独立行政法人について

1. 独立行政法人とは

- ・公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、
- ・国が直接実施する必要のないもののうち、
- ・民間にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの又は一の主体に独占して行わせることが必要であるものを効率的かつ効果的に行わせることを目的として設立される法人

(参考) 行政改革会議最終報告(平成9年12月3日) (抄)

(2) 独立行政法人の創設 ① 基本的な考え方 ア 目的

国民のニーズに即応した効率的な行政サービスの提供等を実現する、という行政改革の基本理念を実現するため、政策の企画立案機能と実施機能とを分離し、事務・事業の内容・性質に応じて最も適切な組織・運営の形態を追求するとともに、実施部門のうち一定の事務・事業について、事務・事業の垂直的減量を推進しつつ、効率性の向上、質の向上及び透明性の確保を図るため、独立の法人格を有する「独立行政法人」を設立する。

2. 独立行政法人制度の概要

効率性の向上、質の向上及び透明性の確保を図るため、以下の仕組みにより業務を実施。

運営・管理

- 法人の長に運営面における幅広い裁量権
- 監事が業務監査を行い法人の長に意見
- 法人の違法行為に対して主務大臣は是正要求(命令・罰則なし)が可能

財政

- 国の予算措置
- ・運営費交付金を独法ごとに一項一目で交付。交付金の使途の内訳は国から特定されず、柔軟に使用可能
- 利益・損失の処理
- ・利益の残余は積立金として整理。経営努力の認定を受けた額は中期計画に定められた使途に充当可。

目標・評価

- 目標
- ・主務大臣が3～5年の範囲で法人が達成すべき中期目標を設定、公表。
- ・法人の長は中期目標達成のため中期計画を策定、主務大臣の認可を受け、公表
- 評価
- ・毎事業年度及び中期目標期間終了後、各府省の評価委及び政独委(総務省の審議会)が評価。
- 組織・業務全般の見直し
- ・中期目標期間終了時に、主務大臣が検討し、政独委が事務・事業の改廃に関し主務大臣へ勧告。

独立行政法人改革の経緯

見直しの必要性

①組織規律の問題:法人のガバナンスが不十分、②財政規律の問題:不要資産が留保、非効率な業務運営が温存 ③目標・評価の問題:目標設定が不明確、客観的な評価が困難、④制度の問題:多様な法人全てに一律の制度を適用 (参考資料「独立行政法人の制度・運営上の主な問題点」参照)

平成19年6月19日閣議決定「経済財政改革の基本方針2007 ～「美しい国」へのシナリオ～」

- 独立行政法人が本来の目的にかなっているか、制度創設後の様々な改革と整合的かなど原点に立ち返って見直す。
 - ◇見直し3原則 ①「官から民へ」原則、②競争原則、③整合性原則(公務員制度改革など他の改革との整合性の確保)
 - ◇平成19年を目途に「独立行政法人整理合理化計画」を策定

平成19年12月24日閣議決定「独立行政法人整理合理化計画」

- 事務・事業及び組織の見直し: 342件の事務・事業の見直し、法人の削減101→85(廃止・民営化等6、統合16)
- 横断的事項の見直し: 随意契約・保有資産の見直し、給与水準の適正化、内部ガバナンス強化等

平成20年4月 独立行政法人通則法改正案等を提出(平成21年7月に廃案)

平成22年12月7日閣議決定「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」

- 事務・事業について、真に独立行政法人が行うべき事業であるか等について抜本的な見直しを実施

平成24年1月20日閣議決定「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」

- 事務・事業見直しを踏まえ、組織を再整理するとともに、制度の見直しを実施

平成24年5月 独立行政法人通則法改正案等を提出(同年11月に廃案)

- 平成25年1月24日「平成25年度予算編成の基本方針」(閣議決定)において、上記閣議決定を当面凍結。独立行政法人の見直しについては、引き続き検討し、改革に取り組む。

独立行政法人改革の検討の視点

- ① 独立行政法人制度が行政における企画立案部門と執行部門を分離し、企画立案部門の能力を向上させる一方で、執行部門に法人格を与えることにより業務の効率性と質の向上を図るといった目的で創設された原点に立ち返り、行政の執行部門として業務に専念できるよう独立行政法人制度の本来の趣旨と基本理念に則って見直しを行う。
- ② 様々な業務を行う法人を一律の制度にはめ込んでいたことにより生じていた課題を解決するため、各法人共通の規律を前提としつつ、各法人の事務・事業の特性を踏まえた制度を構築し、各法人に期待される政策実施機能を最大限向上させる。
➡ 独立行政法人改革に関する有識者懇談会第4回 (P11) で議論
- ③ 無駄の排除や業務運営の適正化が必ずしも自律的に行われてこなかった点を是正するため、業務の質と効率性の向上を図る観点から、法人内外のガバナンスの強化など制度の整備や業務・組織に係る運営の改善を行うとともに、国民の理解を得るため、より一層の情報公開を進める。
➡ 第2回(P7)、第3回(P9)、第4回 (P11) で議論
- ④ 現行の評価制度において適切なPDCAサイクルが確立できていないこと、また、一部法人においていわゆる「評価疲れ」が指摘されていることなどを踏まえ、簡素でより実効性の高い評価制度を構築する。➡ 第2回(P5)で議論
- ⑤ 「民でできることは民で」という基本的な考え方に立ち、組織を存続する必要がないものは廃止し、民営化が可能なものについては民営化を進めることとしてきているが、これをはじめ、各法人の事務・事業の性格や実態を踏まえて組織の在り方について絶えず検証を行う。
➡ 第4回 (P11) で議論

「独立行政法人改革に関する有識者懇談会」について

1. 開催趣旨

- 独立行政法人改革については、専門的かつ実務的な検討を要するため、有識者懇談会を立ち上げて検討を進めることとしたところ。
- 本懇談会での検討状況を踏まえつつ、行政改革推進会議に報告・議論いただいた上で、同推進会議において方針のとりまとめを行う予定。

2. 構成員

櫻谷 隆夫	公認会計士・税理士(座長)	小林 直人	早稲田大学研究戦略センター副所長・教授
永里 善彦	株式会社旭リサーチセンター相談役(座長代理)	田淵 雪子	行政経営コンサルタント
有信 睦弘	東京大学監事	土居 丈朗	慶應義塾大学経済学部教授
稲継 裕昭	早稲田大学政治経済学術院教授	中里 透	上智大学経済学部准教授
岡本 義朗	新日本有限責任監査法人エグゼクティブディレクター	林田 晃雄	読売新聞東京本社論説委員
梶川 融	太陽ASG有限責任監査法人総括代表社員	山本 清	東京大学大学院教育学研究科教授

3. これまでの開催スケジュール

	日 時	議 題
第1回	2月28日(木)	独立行政法人改革のこれまでの経緯と現状について
第2回	3月12日(火)	組織規律、目標評価
第3回	4月 2日(火)	財政規律、情報公開、報酬・給与
第4回	4月16日(火)	法人の事務・事業の特性と類型化

目標・評価に関する見直し

現 状

- 主務大臣が中期目標を指示し、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

問 題

- 中期目標が明確でなく、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ない
- 問題を起こした法人にも高い評価が行われるなど、業績評価の実効性が欠けている
- 主務大臣は目標を指示するのみで、業績評価に関与せず、政策責任を果たすことができない

見直しの方向性(案)

⇒ 政策責任者である主務大臣が業績評価を行うとともに、その恣意的な評価(いわゆるお手盛り評価)を防止するため第三者機関が評価結果等を点検することで、主務大臣の下での政策のPDCAサイクルを強化し、目標・評価の一貫性・実効性の向上を図ってはどうか。

[対応のイメージ(案)]

○目標設定の明確化

目標・評価の指針の策定

- ・総務大臣が、第三者機関の意見を聴いた上で、指針を策定
- ・明確な評価を実施するため、主務大臣は目標を具体・明確に設定する必要性について明記
- ・業績評価のルール(評価基準、評語)の統一化

○評価主体の見直し

主務大臣による業績評価、第三者機関による点検

- ・政策責任者である主務大臣が、毎年度、業績評価を実施
- ・主務大臣は、評価結果に基づき、法人に業務運営改善を命令
- ・第三者機関(総務省に設置。委員は内閣総理大臣が任命)は、中期目標案、中期目標期間の業績評価結果を点検(毎年度の評価結果に関与せず、評価疲れにも配慮)
- ・総務省の行政評価・監視の対象に法人を追加

※研究開発型の法人では、総合科学技術会議、研究開発に関する審議会が、目標設定・評価等に関与

【目標設定の明確化】

- 主務大臣の中期目標は抽象的なものはよくないが、細かすぎるのも問題。適度に明確かつ簡素で独法の責任と権限を明確化することが重要ではないか。
- 目標については項目が羅列されているのみであるが、体系化、優先順位づけ、簡素化が必要。
- 主務大臣が無理な目標を設定してくることも考えられるため、目標設定に当たり法人の意見を聞くなど、法人側でも中期目標の妥当性をチェックする仕組みが必要ではないか。

【評価主体の見直し等】

- 主務大臣が政策を管轄しているので、政策との一体性を確保するため、主務大臣が業績評価を行い、PDCAサイクルが回るようにすべき。
- 独法の独立性に着目して現場に任せる部分と、大臣の下でPDCAサイクルを回すことを両立して制度設計すべき。
- 現在の評価は行政の無謬性にとられすぎている。良い業績には高い評価を与える一方、悪い業績にはちゃんと厳しい評価を下し、PDCAサイクルをより有効に機能させるようにすべき。
- 研究開発型の法人については、業務の効率化、経済性といった組織オペレーションと研究開発の成果では評価基準が異なることも踏まえ、これに相応しい評価の仕組みとするべき。

組織規律に関する見直し

現 状

- 監事(任期2年)は監査を行い、法人の長及び主務大臣に意見
- 法人の長に幅広い裁量権を付与。法人の違法行為に対して主務大臣は是正要求(命令・罰則なし)のみ可能

問 題

- 監事の権限が不明確であり、内部から自律的に無駄を排除する仕組みが不十分
- 主務大臣によるガバナンスが不十分であり、不適切・非効率な事業の中止・改善等への関与に限界

見直しの方向性(案)

⇒ 監事の権限を強化し内部ガバナンスの充実を図るとともに、主務大臣による外部ガバナンスを整備することにより、業務の質と効率性の向上を図ってはどうか

[対応のイメージ(案)]

○内部ガバナンスの強化

監事の権限強化等

- ・法人の長・監事に責任を持たせ、自浄作用を強化し、不正や無駄の排除を図るため、
 - ①法人の長・監事の任期の見直し(中期目標期間に対応)
 - ②監事の調査権限を明記、役員の不正等の報告義務
 - ③役員に職務忠実義務と任務懈怠に対する損害賠償責任を導入

法人の役職員に対する再就職規制の導入

- ・不透明な人と資金の流れを抑制し、法人の業務運営の公平性、透明性を高めるため、再就職あつせん規制等を導入

○外部ガバナンスの整備

業務の適正化に必要な権限を主務大臣に付与

- ・主務大臣が適正な関与を図れるよう、法人の違法行為等に対する是正命令権を付与(命令違反への罰則あり)

有識者懇談会での主な意見

【内部ガバナンス～監事機能の強化】

- 法人が本来の役割に対してどういう経営をしているかについては一義的には監事がチェックするが、独法の場合は監事だけでなく評価委員会があるので、監事と評価委員会で法人の業務運営をチェックすると捉えればよいのではないか。
- 監事の任期について、現行では決算前に監事が任免されるなどの問題があることから中期目標期間に合わせるのは妥当。
- 国立大学では監事協議会で自律的な活動として監事監査の在り方を議論されており、独法でも、そうした監事の活動を後押しするような制度を整備すべき。

【内部ガバナンス～内部統制】

- 内部統制については、独法は内規で定められているので法律に明記する必要は必ずしもないとの意見もあるが、法的に担保されるよう法律で明記する必要がある。

【外部ガバナンス～主務大臣、担当部局の関与の在り方】

- 主務省の担当部局は主務大臣の代理として、法人に対し、きちんと国民が納得する明確なミッションと具体的な目標を与えることが必要。

財政規律、報酬・給与、情報公開に関する見直し

現 状

- 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を措置
- 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
- 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

問 題

- 運営費交付金をどの事業に充てる予定で、いくら充てたのかが不明
- 厳しい運用により、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
- 国家公務員よりも明らかに高い給与水準の法人が存在。業績評価の給与への反映が不十分

見直しの方向性(案)

⇒ 予算の透明性・説明責任を向上させつつ法人の経営努力を促進するとともに、給与水準の適正化や業績評価の給与への反映の促進、一層の情報公開を図ってはどうか。

[対応のイメージ(案)]

- | | |
|------------|---|
| ○財政規律の見直し | 予算の透明性・説明責任の向上、経営努力の促進 <ul style="list-style-type: none">・ 交付金を適切かつ効率的に使用する責務を明記・ 事業別の予算の積算（見積り）、執行実績を明らかにするとともに、著しい乖離がある場合にはその理由を説明・ 自己収入の増加や経費の節減を図るインセンティブを強化 |
| ○報酬・給与の見直し | 給与水準の適正化、業績評価の給与への反映促進 <ul style="list-style-type: none">・ 給与の支給基準の設定に当たっての考慮事項を明確化・ 国家公務員と比べて給与水準の高い法人の説明責任を明確化。それでも国民の納得が得られない場合、主務大臣が見直しを要請・ 業績評価の給与への反映やより柔軟な給与制度の導入に向けた各種指標の作成・公表（例：業績給による給与格差） |
| ○情報公開の見直し | 一層の情報公開 （事業別の予算の積算・執行実績、モデル給与等） |

有識者懇談会での主な意見

【財政規律、情報公開の見直し】

- 独立行政法人の本来の趣旨である独立性を担保するためには、運営費交付金を適切に算定し、インセンティブを与えて法人の責任で効率的・効果的に運用させることが必要ではないか。
- 国としては一項目の枠で予算として運営費交付金を法人に与え、その用途は国から指定しないけれども、法人側でどういう事業に使ったかわからなかったのも、何に使うか分かりやすく国民に説明し、評価に適用して見直しにつなげていく必要がある。
- 運営費交付金の算定は、説明責任や透明性を向上させ、一律ではなく各法人の業績に応じた資源配分を行うべきではないか。
- 出資金、委託費等各法人の事務・事業に対する国からの支出・財源措置についても整理すべき。
- 独立行政法人の悪い経営を取り除く財政規律を埋め込むべき。独立行政法人は破綻することはないので非効率な経営が潜在的にありそれをいかに食い止めるかが重要。
- 独立行政法人の予算は、プログラムや事業別に、人件費も含めて予定と結果を分かりやすく見せる工夫を検討した方がよいのではないか。

【報酬・給与の見直し】

- 役員報酬に制限をかけると世界的な研究者をトップに据えることができないなどの問題があるため、法人類型によって柔軟性を持たせるべきではないか。
- 報酬・給与の設定に当たっては、国民への説明責任の観点から、設定の根拠や実態を明確に示すことが必要ではないか。

法人の類型化等に関する見直し

現 状

- 独法通則法により、組織規律、目標・評価、財務・会計等の横断的・統一的な共通ルールを導入
- 法人の事務・事業の特性等に応じた固有のルールは個別法で規定

問 題

- 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
- 事務・事業の特性に着目した類型ごとのガバナンスが欠如

見直しの方向性(案)

様々な業務を行う法人を一律の制度にはめ込んでいたことにより生じていた課題を解決するため、各法人共通の規律を前提としつつ、各法人の事務・事業の特性を踏まえた制度を構築することとしてはどうか。

[対応のイメージ(案)]

- 法人の事務・事業の特性を踏まえ、国の関与の在り方に鑑み、法人を大きく2つに分類
 - ・中期目標管理を行う法人（一定の自主的・自律的裁量）
 - ・単年度管理を行う法人（国との密接な連携、身分は国家公務員）
- 各法人が行う事務・事業の特性に着目し、一定の類型化を行った上で当該類型に即したガバナンスを構築
 - ・例えば、以下の8つの類型が考えられないか
 - ①研究開発型、②文化振興型、③大学連携型、④金融業務型、⑤国際業務型、⑥人材育成型、⑦行政事業型、⑧その他
- 研究開発型の法人については、研究開発の事務・事業の特性に応じた規律を盛り込むとともに、制度運用に際し改善すべきものについての見直しを検討

有識者懇談会での主な意見

【類型化】

- 類型化は、事務運営の効率化、業務の効果的な実施を目的とした独法の趣旨に沿って、法人の実態に即して行うべき。
- 類型化は、政策体系全体の中で独立行政法人がいかなるミッションを負っているか明確化しながら行うべき。
- 業務の特性に応じて、法人にどの程度の裁量性を認めるかという観点から類型化を行うことも考えられるのではないか。
- 法人類型は、24年の改革の時に整理された8類型でよいのか更に議論が必要。

【研究開発型】

- 国の科学技術イノベーションの推進の観点から研究開発型の法人の在り方を考えるべき。
- 研究開発型の法人は、大学と異なり国の政策から独立してはいない。その点を念頭に置いて制度設計すべき。
- 研究開発型の法人を含め、インセンティブをいかに付与するかも検討すべき。

【その他】

- 省庁の縦割りにとらわれない整理・統合も必要ではないか。