資料３－１

独立行政法人改革のこれまでの経緯と現状について

平成２５年２月２８日

独立行政法人について

１．独立行政法人の定義（独立行政法人通則法。平成 13 年１月施行）

・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

２．現行独法制度導入の背景とガバナンス規定

従来指摘されていた問題点

＜国の機関＞
○弾力的な財務運営が困難（年度単位の予算統制）
○柔軟な人事管理に限界（国家公務員法等の統制）
○効率化・サービス向上のインセンティブが働きにくい。

＜特殊法人＞
○法人の経営責任が不明確で、自律性が欠如
○目標管理と外部評価がなく業務が自己増殖
○経営内容が不透明

①効率的な企業的経営、②経営責任の明確化、③透明性の向上を図るため、独立行政法人通則法に下記のガバナンスを規定。

設立･運営

○法人の名称･目的・業務
個別法で規定
○役職員の任命・解任
・法人の長・監事：主務大臣
・役職員：法人の長
○役員の人数・任期等、職員の身分
個別法で規定
○給与等の支給基準
公務員や民間企業の給与、法人の実績等を勘案して法人が定め、公表。

中期目標・中期計画等

○中期目標
主務大臣が３～５年の範囲で法人が達成すべき目標を設定、公表。
○中期計画
法人の長が中期目標達成のため計画を策定、主務大臣の認可を受け、公表。
○年度計画
法人の長が毎事業年度、業務運営に関する計画を策定、公表。

財務･会計

○原則として企業会計原則
○財務諸表
毎年度、会計監査人の監査、主務大臣の承認を受け、公表。
○出資、財源措置
政府出資可。運営費交付金の交付
○利益・損失の処理
・利益の残余は積立金として整理
・中期計画における「剰余金の使途」に充当可。
・積立金の処分は個別法で規定

評価体制

○業務実績
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）の評価。
○組織・業務の全般
中期目標期間終了後、主務大臣が検討し、所要の措置。政独委が事務･事業の改廃に関し主務大臣へ勧告。

※主務大臣の一般監督権はない。

特殊法人から独立行政法人への移行時の対応と現在の課題①

法人に対する規律

	特殊法人制度の課題	独法制度創設（平成13年）	独立行政法人制度の課題
主務大臣との関係等	**主務大臣の強い関与** ○主務大臣による強い事前関与・統制によって自律性・自主性が欠如、経営責任が不明確	**主務大臣の最小限の関与** ○法人の長に運営面における幅広い裁量権を付与 ○中期目標を主務大臣が設定、法人の長が中期計画を策定	**ガバナンスが不十分** ○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 ○監事の権限が不明確、内部から自律的に無駄を排除する仕組みが不十分
業務の質・効率性のチェック	**組織・業務の非効率** ○組織・業務の自己増殖、存在意義の低下した組織・業務の存続	**評価制度の導入** ○外部の第三者機関である評価委員会（各省（一次）、総務省（二次））による事後評価を導入 ○業務継続の必要性について見直し	**評価制度の課題** ○目標設定を行う主務大臣が評価を行わず一貫性がない ○具体的な目標設定がなされておらず、実効性ある評価が困難 ○評価について統一的なルールがなく、問題を起こした法人にも高い評価
透明性の向上	**透明性の欠如** ○経営内容が不透明	**情報公開の実施** ○中期目標・計画、財務諸表等の公表義務付け ○企業会計原則を取り入れた会計基準を設定	**さらなる情報公開等の必要性** ○運営費交付金の使途、契約関係等が不透明

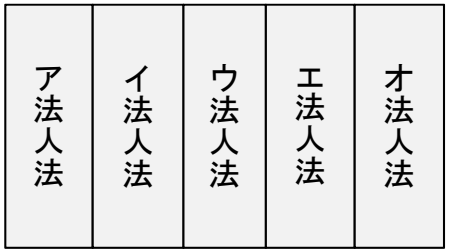
特殊法人から独立行政法人への移行時の対応と現在の課題②

法人の設置根拠法と規律の形式

特殊法人制度の課題

共通ルールの欠如

○組織・業務の自己増殖を政府として定期的にチェックする仕組みや情報公開、適切なガバナンスの設定などの共通の制度的枠組みが存在しない



特殊法人設置法

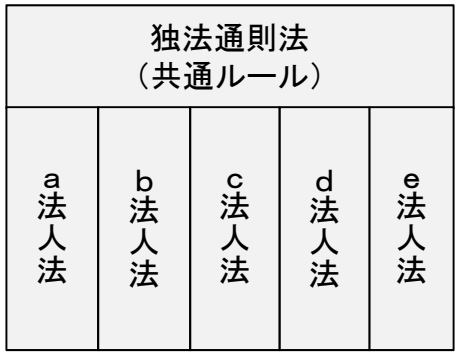
独法制度創設（平成13年）

共通ルールの導入

○独法通則法により、上記の共通ルールを導入し、特殊法人の問題点を克服

※個別法にそぐわない横断的・統一的な評価の仕組みなどを通則法で規定

○法人の事務・事業の特性等に応じた固有のルール（出資規定、利益処分、役員数等）は個別法で規定



個別法（固有ルール）

独立行政法人制度の課題

一律の共通ルールを適用

○多様な法人全てを一律の制度にはめ込み、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

独立行政法人の制度・運営上の主な問題点①

組織規律関係

●法人に対する主務大臣の関与が弱く、主務大臣の意思が政策実施等に反映されにくい

＜問題事例＞

○駐留軍等労務管理機構が、法律に違反して平成20年2月に事務所を東京都から神奈川県に移転したため、平成20年9月に防衛大臣から是正要求を行ったが、平成23年2月まで改善されなかった。

●組織の不適正な対応に対し内部ガバナンスが機能せず

＜問題事例＞

○理化学研究所の主任研究員が、民間企業と共謀して架空取引を行い法人に損害を与えた。（平成16～20年度に合計1,172万円。主任研究員が背任罪の容疑で平成21年9月逮捕）

財政規律関係

●運営費交付金の額の算定見積もりが適切に行われていない

＜問題事例＞

○新エネルギー・産業技術総合開発機構等は、運営費交付金の算定に当たって控除される自己収入のうち、利息収入等の額を実績値より低く見積もっていたと会計検査院から指摘がなされた。

●不要な金融資産が法人に残留

＜問題事例＞

○平成22年通則法改正により、中期目標期間の途中においても主務大臣が認める場合は不要資産の国庫納付を行うこととされたが、労働者健康福祉機構では、一つの勘定に生じていた余剰金（他の勘定では使用できないもの）約16億円が、機構全体で欠損が生じていたことにより法人内で留保していたことが会計検査院の検査により判明、国庫納付を行った。

独立行政法人の制度・運営上の主な問題点②

目標・評価関係

●具体的な目標設定がなされておらず、定性的な目標にとどまる

＜問題事例＞
○人材育成分野の目標に関し、水産大学校は「就職割合が75%以上確保」と明確に設定されている一方、海技教育機構は「就職率を維持・向上」と定性的に設定。

●評価について統一的なルールがなく、問題を起こした法人に対しても高い評価

＜問題事例＞
○平成17、18年度の林道整備事業の発注に関し、緑資源機構主導の談合事件が発覚（平成19年5月職員逮捕）。平成18年度の実績評価で、効率化による経費抑制をａ評価（達成割合90%以上。評価基準はa^{+}, a, b, c, dの５段階）。

透明性・説明責任関係

●不要な実物資産が温存される

＜問題事例＞
○国立病院機構において、全国の病院が抱える不動産のうち、37病院で3年以上有効活用されていない土地（帳簿価格：67億円）があったと会計検査院から指摘がなされた。

●会計処理に関するルールが不十分

＜問題事例＞
○水産大学校、海技教育機構、航空大学校は、業務と運営費交付金との対応関係が明らかであるのに、業務達成基準ではなく費用進行基準を採用していると会計検査院から指摘がなされた。

独立行政法人改革の経緯

平成13年1月6日　独立行政法人制度の発足

●行政の企画立案部門と執行部門を分離し、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う目的のもと、自律性、自主性及び透明性を備えた法人制度として創設＜独立行政法人通則法の施行＞

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」（別紙１）

●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」（別紙２）

●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」（別紙２）

●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。

別紙1

独立行政法人改革の検討の現状①

独立行政法人整理合理化計画（平成19年12月24日閣議決定）
～独法制度創設後６年が経過し、原点に立ち返り全法人(101法人)を抜本的に見直し～

個別法人の見直し

法人の廃止・民営化等

①事務・事業の見直しを踏まえ、組織を存続する必要が認められないものは廃止
②事業性が認められ、民間主体又は全額政府出資の特殊会社で実施させることができるものは民営化、全額政府出資の特殊会社化

6法人

法人の統合

類似業務を行っている法人、融合効果の見込める研究開発機関の独立行政法人、小規模な法人であって業務運営の効率化が図られるものについては、他法人との統合や他機関への移管

16法人→6法人

非公務員化

役職員に国家公務員身分を与えることが不可欠と認められないときは、特定独立行政法人の役職員を非公務員化

2法人

事務・事業の見直し

国民にとって真に不可欠な事務・事業以外は廃止すべきであり、引き続き独法が行うこととされる事務・事業についても規模の適正化・効率化等を推進

全342事務・事業のうち222を見直し

横断的事項の見直し

業務運営の効率化

●随意契約の徹底見直し　●保有資産の売却、国庫返納等　●官民競争入札等の実施　●給与水準の適正化

業務運営の自律化

●内閣としての一元的関与 ： 役員の人事管理、事後評価への関与
●関連法人等との関係の透明化・適正化 ： 再就職・契約状況のディスクロージャー、再就職の在り方の検証

期待された成果・これまでの取組

●法人の削減　101法人→85法人
●財政支出削減額（平成20年度） 1，569億円
●平成20年4月に独立行政法人通則法改正案等を提出（平成21年7年に国会解散のため廃案）

別紙2

独立行政法人改革の検討の現状②

第一弾： 事務・事業の見直し
「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」
（平成22年12月7日閣議決定）

事務・事業の見直し

事業の廃止や不要資産の国庫納付など、各独法が取り組むべき事項として765件とりまとめ

その他

①不要資産の国庫納付、②事務所等の見直し、③取引関係の見直し、④人件費・管理運営の適正化、⑤自己収入の拡大等

現状・これまでの取組

●不要資産の国庫納付（22・23年度）
　金融資産の国庫納付： 約2兆円
　実物資産の国庫納付： 現物納付32項目
　　（21年度簿価1,189億円）
　　売却収入119億円

●財政支出の削減
　21→24年度予算額ベースで、3,115億円の削減

第二弾： 制度・組織の見直し
「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」
（平成24年1月20日閣議決定）

制度の見直し

①「中期目標行政法人」と「行政執行法人」に分類
②各法人を類型別に分け、それぞれ最適なガバナンスを構築
③法人運営を行うための最適な規律の整備（共通ルール）
　〈組織〉違法行為等への主務大臣の是正命令、監事機能の強化 など
　〈財務〉法人の主体的な経営努力を促進する仕組みの強化、説明責任と透明性の強化 など
　〈目標・評価〉評価主体の変更、中期目標管理の仕組の見直し など
　〈透明性〉主務大臣の判断に係る第三者チェックの仕組の整備 など

組織の見直し（102→64法人）

①廃止(7（国移管４））、民営化等（7）を実施
②政策実施機能や効率性の観点から法人を再編(35法人を統合）

●この改革の実施に必要な措置は、平成26年4月を目指して講じる

現状・これまでの取組

●昨年の通常国会に独立行政法人通則法改正法案等を提出
　（国会解散のため廃案）
●平成25年1月、上記閣議決定を当面凍結。引き続き検討し、改革を推進

平成 20 年の通常国会に提出した独立行政法人通則法改正法案の概要

（※衆議院解散により廃案）

Ⅰ．改正目的

制度導入以来７年を経過し、制度を原点に立ち返って見直し、独立行政法人のガバナンスを抜本的に強化するなど、所要の措置を講ずるものとする。

Ⅱ．改正事項の概要

１．評価機関の一元化

（１）新たな独立行政法人評価委員会の設置

① 独立行政法人の評価機能を一元化し、新たに総務省に置く独立行政法人評価委員会（以下「評価委」という。）に担わせることとする。（各府省独立行政法人評価委員会及び政策評価・独立行政法人評価委員会は廃止。）

② 評価委の委員は委員 18 人とし、内閣総理大臣が任命するものとする。

③ 評価委は、関係行政機関の長又は独立行政法人の長若しくは監事に資料提出等必要な協力を求め、また、自ら、必要な調査をすることができることとする。

（２）毎年度の実績評価及び中期目標の期間の終了時に行う事務・事業の見直しの再構築並びに内閣によるガバナンスの強化

① 独立行政法人は、毎事業年度終了後、当該事業年度の業務実績、中期計画の進捗状況等について、自己評価を付した報告書を提出して、評価委の評価を受けなければならないこととする。報告書の提出は主務大臣を経由して行うものとし、主務大臣は、必要な意見を添付することとする。

② 評価委は、中期目標を達成するために独立行政法人が当面講ずべき措置や中期目標期間終了時までに講ずべき措置について主務大臣に勧告することができることとする。また、評価結果の独立行政法人及び主務大臣への通知、評価結果及び勧告内容の内閣総理大臣への報告を行うこととする。

③ 主務大臣は、評価委が勧告を行った場合、中期目標を達成するために独立行政法人が当面講ずべき措置を指示することができることとする。また、中期目標の期間の終了時までに、独立行政法人に関し所要の措置を講ずるものとする。

④ 評価委は、特に必要があると認めるときは、内閣総理大臣に対し、②の勧告事項について内閣法の規定による措置がとられるよう意見具申することができることとする。

⑤ 上記措置に併せ、主務大臣の業務方法書、短期借入金等の認可、財務諸表の承認等に際して行われていた各府省の独立行政法人評価委員会への意見聴取手続は、評価委については設けないこととする。

２．役員人事の一元化、人事への評価の活用等

（１）主務大臣は、法人の長及び監事の任命に当たっては、再任等一定の場合を除き、公募を活用する等広く候補者を求めることとする。
　これらの者の任命に際しては、公募の状況、任命等の理由等、考慮した評価結果等を記載した書面を内閣に提出して、内閣の承認を得ることとする。
（２）評価委は、自らの調査の結果又は評価結果に照らし、法人の長等の解任を勧告できることとする。

３．監事・会計監査人の職務権限の充実強化、内部統制システム構築の義務付け等
（１）監事について、独立行政法人の役職員・子法人に対する報告要求権、業務・財産状況の調査権限を新たに規定（会計監査人についても所要の規定）することとする。
（２）監事の独立性の強化等のため、大半の個別法において２年とされている任期について、４年を基本として財務諸表の主務大臣承認のときまでに改める。
（３）独立行政法人の業務の適正を確保するための体制等（内部統制システム）を業務方法書の記載事項として明記することとする。

４．非特定独法の役職員の再就職規制
（１）特定独立行政法人以外の独立行政法人（以下「非特定独法」という。）の役職員が密接関係法人等（営利企業等のうち資本関係、取引関係等において非特定独法と密接な関係を有するもの）に対して行うあっせんを原則禁止とする。
（２）現職の役職員が業務に係る法令等違反行為に関して行う求職活動を禁止する。
（３）再就職者から業務に係る法令等違反行為の働きかけを受けた役職員について法人の長への届出を義務付ける。
（４）再就職規制に関して法人の長がとるべき措置等について定める。

５．保有資産の見直しのための法整備（国庫納付等）
（１）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付ける。
（２）国費で取得した不要財産の国庫納付を義務付け、国庫返納に伴う減資等について、所要の規定を設ける。（民間出資等で取得した不要財産の払戻しについても所要の規定）

６．その他
（１）独立行政法人通則法の一部を改正する法律案は、平成 20 年４月 25 日に閣議決定、国会提出。また、同法施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案は、平成 20 年５月 23 日に閣議決定、国会提出。
（２）両法案とも、２回の継続審議の後、第 171 回国会の解散（平成 21 年７月 21 日）に伴い廃案となっている。

前通常国会に提出した独立行政法人通則法改正法案・同整備法案の概要

（※衆議院解散により廃案）

改革の方針

行政の実施機関として、厳しい財政事情を踏まえつつ、業務の効率性と質の向上を図るため、独立行政法人制度を見直す
〇事務・事業の特性に着目したガバナンスを導入
〇自律的な法人運営を行うための最適な規律を整備

独立行政法人通則法の一部を改正する法律案

〇「独立行政法人」制度を見直し、「行政法人」へ名称を変更
〇法人の事務・事業の特性、国の関与の在り方等に着目し、「中期目標行政法人」と「行政執行法人」に分類し、最適なガバナンスを整備
〇「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、中期目標期間（３～５年）の上限を７年とし、各府省に研究開発審議会（委員に外国人の任命が可能）を設置して主務大臣をサポートするなどの最適なルールを導入

１．組織規律

・国の法人への関与を強化（法人の違法行為に対する是正命令権、著しく不適切な業務運営に対する改善命令権を主務大臣に付与）
・監事・会計監査人の調査権限を明記
・適正な業務運営に係る役員の義務と責任を明記
・役員任命に当たり原則として公募を実施
・役職員の再就職規制を導入（密接関係法人等に対する再就職あっせんを原則禁止）

２．財政規律

・運営費交付金を適切かつ効率的に使用する責務を明記

３．一貫性・実効性のある目標・評価の仕組み

・政策責任者たる主務大臣が、法人の目標設定から業績評価まで一貫して実施
・中期目標期間終了時に法人の存廃を含め業務・組織を全般的に見直し

４．第三者機関のチェック

・総務省に行政法人評価制度委員会を設置（委員は内閣総理大臣任命）
行政法人評価制度委員会は、中期目標、中期目標期間の業績評価、中期目標期間終了時の見直し内容等を点検（主務大臣への勧告、内閣総理大臣への意見具申）

独立行政法人通則法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案

〇上記法案の施行に伴う関係法律の規定を整備
〇行政評価・監視の対象に法人の業務の実施状況を追加

平成 20 年法案と平成 24 年法案の比較（主な項目）

平成２０年法案（廃案）	平成２４年法案（廃案）
１．独立行政法人制度	１．独立行政法人制度を見直し、行政法人制度を創設 ①中期目標行政法人、行政執行法人の二つに分類 ②国立研究開発行政法人のほか、文化振興型、大学連携型など、事務・事業の特性に応じたガバナンスを構築
２．組織規律 ①公募を法人の長・監事について実施 ②役職員の再就職規制 （密接関係法人等に対する再就職あっせんを原則禁止） ③監事等の権限強化、内部統制システム構築の義務付け ④監事の任期を４年に延長 （法人の長の任期は個別法に委ねる）	２．組織規律 ①公募をすべての役員について実施 ②役職員の再就職規制 （密接関係法人等に対する再就職あっせんを原則禁止） ③監事等の権限強化、内部統制システム構築の義務付け ④法人の長及び監事の任期を中期目標期間と連動 ⑤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） ⑥役員の職務忠実義務、損害賠償責任を明記
３．財政規律	３．財政規律 〇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
４．目標・評価の仕組み ①評価主体を総務省に置かれる第三者機関（委員は内閣総理大臣任命）に一元化。第三者機関は法人の長等の解任を勧告	４．目標・評価の仕組み ①評価主体を主務大臣とし、主務大臣が行う業績評価等を総務省に置かれる第三者機関（委員は内閣総理大臣が任命）が点検 ②目標・評価の指針を総務大臣が策定（第三者機関が点検）

自民党政権公約 J-ファイル 2012

（抄）

Ⅺ. 政治・行政・党改革

311 独立行政法人改革

独立行政法人制度は、行政内の企画立案部門と執行部門を分離し、行政の中枢に企画立案部門を集中させることでその能力を向上させ、執行部門を独立行政法人化することで業務の効率性と質の向上を図るという目的で設計されたものであり、その本来の趣旨に則り、さらなる制度改革を行ったうえで維持します。

基本的には、国が独立行政法人に対して求める使命を明確かつ具体的に示し、厳しい財政事情を踏まえた支出の最小限化の中で、法人の工夫と努力による業務の選択と集中、内部組織や給与水準の見直しなどを進めるとともに、その効率化努力によってもたらされた資金を法人本来の使命のために活用することなどを確保します。

独立行政法人は行政の執行部門といっても、多種多様な業務が存在するため、業務の性格や性質に合わせた制度にする必要があり、特に研究開発関係は、総合科学技術会議を活用して省庁の縦割りにとらわれない整理・統合を目指します。

評価については、評価項目の必要性を精査して「評価疲れ」を防止するとともに、業務の達成度合いと効率化度合いに分離します。さらに、それぞれの業務は、政策との関連が強いことから、総務省の「評価・監視」の対象とします。

また、行政の企画立案機能を一層向上させるため、いまだ国に残存する執行部門の独立行政法人化をさらに進めます。

公明党政策集　Policy2012
（抄）

ムダの削減、行政改革を断行！

特別会計、例えばエネルギー特会、労働特会などにメスを入れ、独立行政法人等　のムダをなくします。

独立行政法人や公益法人、また地方自治体の補助金等を原資に積み立てた基金等について、毎年度、事業の執行状況、政策評価、会計処理等の検査、公表を行い、政策の見直しや、不要な剰余金等を国庫に返納する仕組みを作ります。

行政コストの削減・効率化

非常勤職員を含む国家公務員、独立行政法人職員等の福利厚生費の総点検を行い、ムダを徹底的に削減します。

現在 102 ある独立行政法人を、第三者機関等により徹底検証し、ムダ、不正の一掃を目指します。

独立行政法人の金融業務や公益法人の金融業務など政策金融機能に重複があることから、業務をゼロベースで見直すとともに、政府系金融機関についても、十分に機能が発揮できる仕組みへと改革を進めます。

”埋蔵金”の洗い出しで有効活用

独立行政法人や公益法人の内部留保金の国庫返納の制度化を目指します。