

第2回独立行政法人改革に関する有識者懇談会 議事概要（詳細版）

1. 日 時：平成25年3月12日（火）9:30～11:30

2. 場 所：合同庁舎4号館1214会議室

3. 出席者：

（委 員） 檜谷座長、永里座長代理、有信委員、岡本委員、梶川委員、小林委員、田淵委員、土居委員、林田委員、山本委員

（政 府） 寺田副大臣、山際大臣政務官
内閣官房行政改革推進本部事務局

4. 議 題：

（1）制度改革に関する検討①（組織規律）

（2）制度改革に関する検討②（目標評価）

5. 議事概要：

○座長 それでは、時間となりましたので、第2回「独立行政法人改革に関する有識者懇談会」を開催したいと思います。

皆様方には御多用中、御出席をいただきまして、大変ありがとうございます。

なお、本日は稲継委員、中里委員が所用により御欠席と伺っております。

特に何か御挨拶はございませんか。

では、寺田副大臣からお願いします。

○寺田内閣府副大臣 今日は独法改革に関する懇談会の2回目ということで、第1回目に引き続き、先生方におかれましては、お忙しい中お時間を頂戴し、感謝いたしております。

前回も大変キックオフの議論として、いろいろな貴重な御意見も拝聴いたしたところがありますが、ちょうど私も、もう7年前になりますが、特別会計改革、当時、自民党の行革推進本部のほうでその幹事、世話役として担当させていただき、全ての特別関係のBS、PLを洗い約20兆円の捻出を行いますとともに、実は特別会計というのも独法と似た面がありまして、いわゆる特会職員、一般会計職員とは別にこの独立した形でもって経理をする中で職員を抱えている。また、一般会計とは別の予算体系、予算規律として特別会計予算として予算の審議を受けているわけでありまして。

しかし、独法と同様、いろいろな非効率や無駄、あるいは本来一般会計出資金として一般会計からいただいていたお金を必要以上にプールしていた。いわゆる特会の出資金、特会の積立金、特会の剰余金、こうしたものが見られたわけでございます。とりわけ自前で借金ができる、これも独法と似ているわけでありまして、自己調達資金を有しております。いわゆる特会借入金、特別会計として記載ができる。あるいは特別会計というのは御承知のとおり、国と同じ法人格を有しております。したがって、国の信用をいわば借りる形でもって定率調達ができるということで、例えば交付税特会に至っては30兆を超える借財をしていたわけでありまして。これも大幅に現状3分の1以下ということで解消している。

こうしたような特別会計改革、大変大きな成果も挙げておりますが、これも御承知のとおり、まだ道半ばであります。17の特別会計をさらに改革をしていこうということで、先般立ち上がりました行革推進本部でこの独法改革とともに大変大きなテーマ、3つのテーマのうちの大きなテーマのうちの1つが特別会計改革として、独立行政法人改革。もう一つは、いわゆる事務・事業の見直し。これは継続的に行うレビューでもってやっていこうということで、早速、サマーレビューをスタートさせようということでもあります。

今日は、独立法人制度の見直しについての組織規律、目標立てのところ、あるいは評価の制度設計、こうした点について先生方の貴重な御意見をお伺いすることを楽しみにいたしております。限られた時間ではありますが、よろしく御指導のほどをお願いいたします。ありがとうございます。

○座長 ありがとうございます。

山際政務官、何かございますか。

○山際内閣府大臣政務官 結構です。

○座長 よろしいですか。ありがとうございます。

それでは、議論に移りたいと思います。今回から独立行政法人制度の個別の検討項目ごとに、具体的に検討を進めていきたいと思います。

本日は、重要な検討項目であります組織規律と目標評価を中心に御議論いただけたらと思います。今回は、議論を前半と後半に分けまして、前半は組織規律、後半は目標評価を議論したいと思います。

それでは、前半の議論を開始したいと思いますが、お手元の資料1-1につきまして、事務局、よろしくをお願いいたします。

○事務局 承知しました。

参考資料1-1「独立行政法人制度の見直しについて」という資料と、適宜参考資料として資料1-2を使わせていただこうと思います。

まず資料1-1をめくっていただくと目次が出てきまして、次の1ページをご覧ください。「第1. 法人の分類について」というものであります。

上に問題点・課題がありまして、左右対称で左側に赤で現行制度、右側に青で24年法案について書いております。左下に参考として20年法案について書いているという構成になっております。

問題点・課題というところでは、法人全てが一律の制度にはめ込んでいる、十把ひとからげになっているという問題点であります。現行制度では独法は一律に同じ制度を適用している。参考で20年法案を見ていただくと、同じように分類分け、類型化はございません。24年法案につきましては、行政法人を中期目標行政法人という中期目標管理を行う法人、行政執行法人という単年度管理を行う法人に大きく分けました。中期目標行政法人につきましては、研究開発型などさまざまな類型化を図っております。

詳しくは参考資料1-2の1ページをご覧くださいまして、ちょうど真ん中に

「中期目標行政法人（58）」が出てきています。1枚目の中期目標行政法人で統合を行う法人が35から12の統合の姿が書かれていまして、2枚目をめくっていただくと、中期目標行政法人のうち統合しない法人46が出てきております。今回は、この青で書かれている中期目標行政法人についての共通原則、いわゆる通則を議論していただこうと考えております。こうした類型分けがいいかどうかということにつきましては、第4回目以降に議論していただこうということになっております。全体像としてはこのようになっております。

資料1-1の3ページ「第2. 法人の組織規律について」の問題点・課題というところではありますが、法人の違法行為や著しく不適正な業務運営に対して主務大臣の強制力が働かないというところでもあります。

参考資料1-2の89ページ、独法における問題事例が出てきております。組織規律関係ということで駐留軍労務管理機構の例が出ております。この例に則して現行制度のところを見ていただくと、主務大臣が神奈川から東京に戻るよというところで違法是正要求をしたところ、法人のほうからは東京にも事務所を置いたという措置内容が返ってきたということで、ガバナンスが効かないのではないかとこのところでもあります。

参考のところ左下に20年法案がありますが、20年法案というのは主務大臣が総務省に置かれている評価委員会から業務改善を受けた場合に限り法人に必要な指示が可能ということで、こうした違法行為を常に是正できるという状況ではありませんでした。24年法のほうを見ていただきますと、主務大臣が適正な管理を図られるよう是正命令権を付与し、必要な場合には罰則まで設けているということでもあります。

次に4ページ「(2) 法人の内部ガバナンスの強化（監事の権限強化等）」であります。

問題事例として、参考資料1-2の90ページ、先ほどの駐留軍労務管理機構の次のページを開いていただきますと、例えば理化学研究所の問題が出ています。主任研究員が民間企業と共謀して架空取引を行って、法人に1,000万円ほどの損害を与えた。また放医研におきましては、43名の職員が組織的な「預け」を行っていたという問題点があつて、内部ガバナンスが働いていないのではないかとこのところでもあります。

現行制度では、監事が監査をして主務大臣、法人の長に意見を言うという仕組みになっています。監事の任期は102法人のうち100法人が2年ということで、中期目標期間の途中で変わってしまっております。監事の権限についても不明確である。また、法人の長については、任期が2年ないし4年ということで、同じように中期目標期間で交代してしまうということでもあります。

20年法案では、監事の調査権限を明確にして役員不正行為を主務大臣または法人の長に報告をするという義務を設けました。監事の任期については、会社法を参考にして4年という書き方をしております。また、内部統制システムの構築を義務づけたというものであります。24年法案は、いわばこれをバージョンアップしたというものであります。監事につきまして右側を見ていただくと、4年という形ではなくて任期、中期目標期間を基本とするということにしております。法人の長につきましても、2年ないし4年ということ、

中期目標期間を全うしていただくということにしております。また、監事についての権限も明確にしまして、不正行為があった場合に、主務大臣または法人の長に報告をする義務を設けているということでもあります。

こうした監事の権限については、参考資料1-2の40ページ、ちょうど三段表になっているものでありますが、表頭がなくて恐縮なのですが、一番左側の箱が、いわゆる24年法案でありまして、真ん中が会社法であります。右端に一般社団法、財団法が書かれております。

24年法案の19条のところを見ていただくと、役員の職務、権限として、監事については19条4項で監査報告をしなければならないとか、また5項で役員及び職員に対して事務及び事業の報告を求め、法人の業務及び財産の状況を調査することができる。こうした権限を具体的に定めたというものであり、これは会社法をまさに参考にして引っ張ってきているというものであります。

さらに資料1-1の4ページ、役員の職務忠実義務と任務懈怠に対する損害賠償責任の導入というところでもあります。これにつきましては、資料1-2の48ページ「役員の義務と責任に関する規定」というものがあります。まさにこれも会社法の規定にのっとりまして役員の義務として、行政法人の役員は、その職務を遂行しなければならないというのを21条の4に規定し、さらに役員の損害賠償責任を設けているというものであります。こうした会社法の仕組みを24年法では取り上げたというものであります。

6ページ「(3) 人事管理の適正化」であります。

資料1-1の6ページ、独法のOBが再就職している子会社などとの間に緑資源機構のように談合が行われたり、または原研のように随意契約が行われているという問題点があったというものであります。現行では再就職規制については公務員型の独法については公務員と同じ再就職規制があります。非公務員型の独法については、何ら役職員の再就職規制はございません。20年法案でもこの見直しを図りまして、24年法案とほぼ同じ仕組みになっております。どういうものかといいますと、24年法案を見ていただきますと、中期目標行政法人の役職員が資本・取引関係で密接な関係のある法人、子会社、関連会社とか数千万円の取引の関係のある会社、こうした会社に他の役職員が就職を斡旋するということを禁止しているということでもあります。さらに、それ以外の密接な関係のある法人以外についても、違反行為を見返りにして行う再就職の斡旋を禁止しているということでもあります。このほか在職中に違反行為の見返りを行うという求職活動については規制しています。また、法人のOBから現役に対して違反行為に係る働きかけを受けた場合には、法人の長に届け出を義務づけているというところでもあります。

左下に役員の定年制というのがあります。現行では閣議決定で独法の役員の在任は原則65歳までとなっております。理事長については70歳までとなっております。ただ、JICAの緒方理事長のように80歳を超えて理事長を務められている方もいますので、これは完全な義務というものにはなっておりません。24年法案では、法人に対しては役員の定年に関する規

定を定めてくださいということにしております。その際には、制度所管府省が定年に関する基準を定めます。これに基づいて各法人が規定を定めるという仕組みになっております。

私からの説明は以上でございます。

○座長 ありがとうございます。

ただいまの御説明につきまして、御意見のある方は御発言をお願いしたいと思いますけれども、本日は意見交換の時間を多めにとってありますので、時間を気にせずに御自由に御発言いただきたいと思います。よろしく申し上げます。いかがですか。組織規律についてであります。どうぞ。

○委員 24年度法案の基本的な方針は、組織規律の維持ということにおいても前進だと思うのですが、法人の評価委員とか、私自身、一定期間、独立行政法人に勤務しておりました経験から言いますと、監事さんの権限強化というのは非常に結構なことだと思うのですが、むしろ実態から申し上げますと、とりわけ監事さんは2年というよりも非常にまずいことに、決算が来るより前に全く不定期的に任命されたり途中で離職されるということがむしろ多いのです。ですから、中期目標期間と理事長なり理事あるいは監事さんの任期を合わせるということは圧倒的な前進なのですが、実はより大きな問題は運用というか、その主務大臣なりがどのようなグリップをきかすかということに実はかかっております。そこら辺をよく制度設計なり運用において御留意いただきたいと思います。

もう一点は、理事、監事等の現状においてなられる方を見てみますと、独法の中から監事さんになられるという場合と外部監事の場合あるいは民間からの場合と3通りぐらい分かれておまして、そのプロパティといいましょうか、独法の職員の方、部長さんクラスからなられた場合については、調査権限が強化されてもなかなかやりにくい点もあるかと思っておりますので、そこら辺は審査等に当たって御留意いただければと、細かい話になりまして恐縮でございますが、感想じみたことをお話し申し上げました。失礼いたしました。

○座長 ありがとうございます。

特に何か思いを含めて、前回の御発言があるでしょうから、どうぞ。

○委員 今日、概略の説明がありましたけれども、私はもともと民間企業で三十数年働いておりましたので、どちらかという民間企業の視点で今のお話を伺うと、全体の組織規律をどう考えるかというのを民間企業ベースに比較して言うと、結局主務大臣の役割というのは、いわば会社で言えば株主を代表した出資者としての責任を負っているという構造になるわけです。したがって、主務大臣の役割というのは、いわば会社で言えば株主総会に関するような役割だと、これは最高の決定権限を有しているわけでありまして。これに対して内部で内部規律をやるときに、ある意味でガバナンスと内部統制という2つの側面があって、内部統制という部分について言うと、これは業務執行が正当に、かつアカウンタブルに、なおかつコンプライアンスにのっとって行われている。これをきちんとやらなければいけない。しかも、内部統制というのは、理事長といいますが、社長に全ての権限、責任が集中しているものを権限移譲という形で順次組織に展開していく。その権限移譲の展

開のシステムが正当に機能しているかということも考えなければいけない。

こういうものを見るために内部監査の部隊が、いわば内部的に機能しているわけですね。これに対して会社の業務執行を株主の立場で監督する部分として、取締役会、いわば委員会設置会社の例で言うと一番わかりやすいのですけれども、経営の執行責任を負っているのは経営会議という部分があって、これに対して取締役会というのが株主の立場で経営執行の監督をしているという構造になっています。取締役会の中に監査委員会というのがあって、監査役はある意味でその中で特に全般的ということではなくて正当性、アカウンタビリティ、コンプライアンスという観点で特に監査をする。それは内部監査の部隊と連携をとりながら進めるということになっています。

今の独法の状況を見ると、主務大臣の権限強化というのは当然のことではありますが、ある意味で常時業務執行を監督する部分というのが、明確に監事に全責任が負わされている構造になっているわけですね。国立大学法人の場合であれば、経営執行に関しては経営協議会、いわゆる学務といえますか、研究教育に関しては教育研究評議会というのが取締役会の役割として設定されております。現在、全く機能していませんけれども、そういう構造ができていくわけですね。

けれども、独法の場合にはそういう機能がなくて、個々の独法ごとに、例えば評議会というようなものができたりしていて、この辺のガバナンス、内部統制の構造が実は余り明確でないようになってきているように思います。

したがって、内部統制を行うにしても、言わば業務執行にかかわる内部統制と、例えば分類の話は後ほど出てきますけれども、さまざまな役割を負った部分の役割に関する部分の内部統制あるいはガバナンスの部分というのは、基本的にきちんと整理仕分けをして考えなければいけないという印象を持ちながら話を伺っていました。

以上です。

○座長 ありがとうございます。

何かほかに御意見はございますか。

委員、どうぞ。

○委員 今の御発言に関連することなのだと思いますけれども、業務執行がどこに責任をとることを考えますと、独立行政法人の通則法では理事長独任制と申しましょうか、理事長に全ての権限と責任を負ってもらうというたてつけで制度設計が行われているはずなのです。これは制度設計したときにそういう理由があったからそういうふうにしたのですが、10年たって、果たしてこういう独任制の独立行政法人でいいのかという議論が、これは類型化の問題、内部統制の仕組みをどう構築するかということに関係すると思いますけれども、そこは視点として考えるべきではないかと私も思っております。

○座長 ありがとうございます。

何か。委員、どうぞ。

○委員 私も、今、先程の委員のおっしゃられたことに非常に賛同するところでございま

して、これは事務局から業務の特性について後に分類のお話が出るので、ここは何を前提とするかということで問題なのです。

独任制には独任制の意味があるのですが、それは本来の独法として割と行う業務が明確であるということで業務執行をまっさに見直すのだという形の中の独任制であるような気がいたします。経営ディシジョンというのでしょうか、普通の民間企業ほどではないのですが、経営上のジャッジメントで解任等をされるような独法の業務形態がおりになるとすると、果たして独任制でいいのかという議論はあると思います。民間の取締役会がどう機能しているかということはよく問題になることではございませんけれども、やはりそれぞれ取締役相互に監督牽制機能はあるのだというたてつけの問題もございまして、類型化のときにお話しいただくか、ここで何を前提として話すかということが1つ。

独任制の場合には、今、委員おっしゃられた監事の機能というのは非常に重要なものになられると思う。牽制するのは独任制の場合には監事しかないわけですから、そうなりますと、監事の独立性というものをどう担保するかというテーマがございまして、結局独立制の基本というのは任命権者みたいなものをどういうふうに考えていくかということにも少し話はつながってくるのではないかと思います。誰が選ぶかというところのテーマというのは相互に執行者と監事を違う選び方をしたほうが、任命権者が違ったほうが、極端に言えば独立性は担保できる。ただ、これは全体業務執行の整合性が下手をするととりづらくなるというような問題もあるので、その辺も御議論いただけたらという。

前の2回の改革のときも議論としてはないわけではなかったような気もするのですけれども、また御議論いただけたらと思います。

○座長 では、委員どうぞ。

○委員 アメリカでは、フォード大統領の時代に、企業においては、全ての役員会に独立した監査委員会の設置を義務付ける法律を決めたわけですが、そのようなことが、今日のご説明を聞いていますと、この中で明確に読み取れないというか、監事が、先ほど委員もおっしゃいましたが、任命権者との関係で、本当に独立して監査できるかどうかは明確に見えないというのが私の印象で、ちゃんとそういうふうに読めるという方がいらっしゃったら、また説明して欲しいのですが。

○座長 ありがとうございます。

委員、どうぞ。

○委員 非常に多岐にわたる御説明だったのでいろいろあるのですが、まずガバナンスで言うと、3ページのところで24年法案、主務大臣の違法行為の是正命令、あと著しく不適正な業務運営への改善命令と二本立てで措置ができるということになっているようですが、例示していただいた参考資料のほうで見ると、どう見ても法律に違反しているようなものが多くて、そういうものだとわかりやすいのですが、いわゆる著しく不適正な業務運営というのはどういうものを指しているのかいまひとつわからないなど。

本来業務そのものが法人の役割に照らして不適切であったりとか、事業自体が本来の役

割を逸脱して範囲が広すぎる。例えば民業圧迫であるとか優越的な地位の乱用は対象になるのかどうか。またそういったものを誰がどのようにチェックする体制になっているのか、法律をつくられたときの経緯なども含めて御説明いただけたらありがたいと思います。

先ほど来議論になっております監事の権限強化というのは当然のことだと思います。ただ、何をどう監査するのかという指針が準備されているのかどうかというのが疑問としてあります。やはりそうした指針が必要なのかなという気がしています。

この監事というのは民間企業で言えば監査役のようなものかなという理解をしておりますけれども、オリンパス事件とか大王製紙の事件とかがありまして、内部の監査役の機能の限界みたいなものも指摘されている。この24年法案の制度でいくと、内部監査の限界が出たときに、それを補うような何か手立てが考えられているのか御説明いただけたらありがたいと思います。

以上です。

○座長 それでは、事務局のほうから、何件か委員から、本当に実態として独立しているのかということとか、他の委員から3点ほど御質問があったと思いますが、それについて。

○事務局 まず、監事監査に関する参考指針であります。資料1-2の46ページ、実は総務省におきまして独法と特殊法人の監事連絡会というものを毎年開催しております。その中で監事のあり方について議論していただいております。この中に平成16年に定めた監事監査に関する参考指針というものを定めております。

実は、これ以外にも今年度からの総務省の取り組みであります。監事監査の100人ぐらいの方の中で10人ぐらい代表で来ていただいて、こちら側のほうで今監事の権限強化を検討しているという動きに合わせて、自分たちはどういうふうに行動すべきであるのだろうかということ、この参考指針をさらに充実しようという動きがあります。

違法行為の是正等についてであります。参考資料1-2の43ページ、35条の3の見出しで違法行為等の是正等があります。確かに先生がおっしゃるように、違反する行為というところで書いているのですけれども、「又は」のところから3行目を見ていただきますと、中期目標行政法人の業務運営が著しく適正を欠き、かつ、それを放置することにより公益を害することが明白であるという場合において必要な措置を命ずることができるということになっております。

例えば主務大臣のほうで毎年度法人について業務実績評価をしております。その業務実績評価をしている中で、業務については効果が上がらない、これはもうやめるべきではないかと言って法人がやめないといった場合には、こうした規定が適用されるのではないかと考えております。また、所掌事務も定められていないような、まさに民業圧迫をするような業務を仮に法人が行った場合には、その改善命令をすることができるという考え方でつくったものであります。

実際に事件、さまざまな悪質な法人の職員による意図的な不正が起きた場合、それを監

事が果たして防ぐことができるかということについては、恐らく監事の権限を定めただけでは難しいのではないかと。多くの監事の方には監査や内部監査を行っているときに見つかった問題点についてはチェックできるのですけれども、それを意図的に職員が隠そうとした場合には、通常の監事の動きでは難しいのではないかと御意見を承っております。そのためにどういうものが必要かということで参考資料1-2で内部統制というものを法人の中に義務づけたらどうかということで今回法律に規定したものであります。

特に9ページ、これはまさに座長にまとめていただいた報告書であります。独法における内部統制としてはどういう取り組みをすべきであるのかということで、報告書をまとめておいていただいています。中期目標に基づいて法令を順守しつつ業務を行って、独法のミッションを有効かつ効率的に果たすために、法人の長が法人の組織内に整備運用する仕組みをつくってくださいと、そういうものを報告書の中で示しまして、それを各所管府省に示しております。

実はこの資料の18ページ、こうした座長から報告書については総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会、政独委におきましてプレゼンをしていただいて、こうした内部統制の仕組みについては、次回以降のこうした業績評価の視点の中に入れております。各府省の評価委員会においては、きちんと各省が内部統制の取り組みをしているかどうか点検してくださいということをお願いしているという構造になっております。

以上です。

○座長 ありがとうございます。

今のことについて、何かございますか。どうぞ。

○事務局 済みません、事務局から今の委員からの著しく不適正な業務運営の改善命令はどのような議論があったのかというところで御参考までに御紹介いたします。

これは国あるいは主務大臣と法人との関係をどのぐらい独立性を認めるのか、逆にどのぐらい主務大臣が言うことを聞かされる、グリッパをきかせられるようにすべきかというところの濃淡をどのぐらいつけるかという議論でございました。

現行制度ですと、違法行為であっても是正の要求しかできないとこれはいかにもおかしいだろうということで、命令ができて、命令違反には罰則をつけた。著しく不適正なところ、具体的には線引きが難しいところでございますが、基本的には先ほどの資料の43ページにありますように、言ってみれば違法行為にほぼ類するような、著しく適正を欠き、放置すると公益を害することが明白な場合ということで、そこは独法制度の法人の自主性、自立性を考えると、抑制的な書き方になっている。

他方、44ページの三段表の下に監督命令というのがございます。すなわち、行政執行法人、冒頭で2分類を申し上げましたけれども、中期目標行政法人ではなくて行政執行法人、これは国との関係、主務大臣との関係がより近いもの、国の指示に基づいてきちんとやっていく、自主性、自立性よりはそちらを重視するような法人分類でございましてけれども、それについては監督上必要な命令をすることができるということで、もう少し手取り足取

り指示、命令をすることができるということで、そこで濃淡をつけているところでございます。

○座長 ありがとうございます。

委員、どうぞ。

○委員 私もちよっと補足をさせていただきたいのですが、2つあって、1つは監事の役割と民間企業における監査役の役割ということで、例えば現在の監事の役割は内部監査ではなくて外部監査という役割。外部監査という言い方はおかしいのですが、内部監査は内部監査部隊がきちんと行わなければいけないという構図になっていないといけないのです。国立大学の場合には内部に内部監査の部隊がいてそれをやっています。それ以外に監事というのがいます。民間企業でいう監査役がそれなりの役割を果たせないというのは、例えば委員会設置会社においては、半数以上の監査委員会のメンバーは外部の取締役でなければいけないという規定になっていて、一応牽制機能はあるのですが、それを実は社長が選ぶわけです。しかし取締役は株主総会において選任されなければいけないということになっていますので、実情は会社の社長が選任できないのです。本来は株主総会で選任される、取締役は全てそうになっています。

したがって、形の上では一応株主がそれを支配するようにはなっているのですが、実質的にはそれが機能していないために、先ほど指摘があったような不祥事が起きる。実際の独立行政法人においては、監事はある意味では主務大臣が任命するというケースが大半なので、これも言わば株主によって任命されているという構図をとっています。形式的には同じ構図をとっているのですが、一番の問題は監事の役割、権限が何も法律上規定されていない。監事は監査するとしか書いていない。役割、権限を実行するために必要な処置がとらなければいけないという根拠がどこにも書かれていないので、監事は現実的には単独で孤軍奮闘しながら監査をしなければいけないという状況になっているので、それなりの問題点がいろいろとあるということだと思います。

補足です。

○座長 ありがとうございます。

何かございますか。

委員、どうぞ。

○委員 今の議論にも関連するところで少し意見を述べさせていただきたいと思います。監事の役割なのですけれども、24年法案での議論というのは御紹介あったとおりで、確かに監事の機能強化というのは極めて重要だと私も認識しております。

ただ、民間企業と比べたときの、またこれまでにこの場で議論が出ていない問題というのがあると思っていますのは、独立行政法人の業務にまつわる主務官庁の担当部局と当該独法ないしは監事の役割との関係ということです。結局法的にはたてつけとして主務大臣がさまざまな任務を独法に委任するというにはなっているわけですが、当然ながら省庁の中では、主務大臣が自分の部下たる担当部局に委任をするわけでありまして。実務的な

ところについては担当部局が実務を取り仕切る。そして、当然、理事長を初めとする独法の方と相対峙して、対峙するというべきなのか、一緒になって仕事をするという意味なのか、そのあたりが独法の実態というところなのだと思います。場合によっては、担当部局がていどのいい手足として独法を使っているというだけになっているかもしれないという可能性もあるわけです。

確かに監事というのは先ほどの議論で言えば、民間企業のアナロジーで言えば、株主のかわりに取締役を監査監督するということなわけですが、実は主務官庁の担当部局は確かに監督めいたこともしているわけです。当然ながら主務大臣の手足として、主務大臣になりかわって実務的なところは独法の業務がちゃんと主務大臣の意向に沿うような形になっているかどうかということを確認する仕事というのは当然担当部局にあるわけです。

問題は、それは監事の仕事ではなくて担当部局の仕事ということなのかと。そうすると、監事の仕事なのか、担当部局の仕事なのかというところの線引きが今までの議論でもそこは明確に意識的にフォーカスを当てていなかったところではないかと。つまり、主務大臣と担当部局は完全に一枚岩で、ここは一体不可分の関係で、まさに主務大臣に言うとおりに、これまでの独法改革の議論もそうだと思いますけれども、右に行けと言えば右に行くし、左に行けと言えば左に行くという存在という位置づけを仮定してなされてきたわけですが、実態として必ずしもそこはどのようなのだというと、ひょっとしたら主務大臣もいろいろお仕事が大変なのでたくさんあるので、1つの独法だけにかかわっている時間というのはかなり短いということになると、担当部局は、聞こえがよければ多少気をきかせていろいろ主務大臣になりかわり独法に指示をしているというようなことはあるかもしれない。

確かに指示をするということは決して悪いことではなくて、まさに主務大臣の移行に沿うように仕事をさせるという意味では必要なのですけれども、本当にその監督めいた仕事というのは担当部局の仕事なのか、それとも監事の仕事なのかというところがよりはっきりさせておいたほうが監事の権限強化というところでもより明確になってくるのではないかと。

つまり、監事の仕事というのは、今までは主務省の担当部局が負っていた部分まで今後改革によって引き受けることにするのか、それとも今の監事の役目をより法的根拠を持たせて厳格に規定するという程度にとどめて、主務大臣のもとで働く担当部局はこれまでどおり特段の法的な変更がなく業務を営むということによいということにするのかどうかです。

もう少し整理した言い方でいいますと、プリンシパルエージェント関係、依頼人代理人関係で言うと、本源的な依頼人は主務大臣なわけですが、主務大臣が代理人である独法の理事長に業務を委託して執行させるというのが一番簡素な説明の仕方ではあるのですが、その間の中に主務大臣の部下たる担当部局の職員というのがいて、担当部局の職員がプリンシパルエージェント関係で言えば、主務大臣のエージェントとして、代理人として業務を営んでいるというはずなわけですが、その依頼人が今度は本源的な依頼人たる独

法の理事長なり独法の職員に対して業務をいろいろ指示したり監督めいたことをしたりしているというのは実態なのではないかと思うのですが、そういう構図をある程度意識しながら、もちろん法的にはそこまでいちいちくどく書く必要はないと思いますが、今後の監事の権限強化をどういうふうに図るべきかというところの議論の中で、潜在的にはそういう実態というのがあるのではないかということも意識しながら議論するということは必要なのかなと思っています。

もう一つは、内部統制について資料1-2の19ページから、まさに内規といいますか、各独法で取り組んでいることが列挙されているわけですが、これまでの独法の方々からお話を聞いたことがある範囲の中で私の個人的な印象で申しますと、もう内規で決めているので、いちいち通則法第何なりで余り事細かく法律でという機運が何となくあるような気がするのです。確かに、もう既にどこかで決めていれば二重三重に屋上屋をかさねるような形で規定を書く必要はないというのはないのかもしれませんが、やはり内規はしょせん内規にすぎないわけであって、きちんと法的に担保される形で明確に書いておくべきことは法律に書いておくべきである、内規で済ませるべきではないと思うわけです。もちろん、細則については当然内規で決めていただかなければいけないことですから、これは引き続き内規を書いていただくということは必要なのですけれども、法的根拠をきちんと明確に与えるということを徹底するということが重要だと思います。

最後に、理事長の独任制についての話も少しありますけれども、理事長の独任制については、確かに法人の形態によってはなじまないような向きもあるとは思いますが、ただ、ボード制にするということにしたとして、本当に責任と権限があいまいにならないようにしないといけない。仲良しクラブのお友達の間で自分一人で責任を負うのは嫌だから連帯責任みたいな感じで若干責任をあいまいにぼかしながらボード制にするというようなやり方にしたいような雰囲気があったとすれば現に慎まなければいけないことで、ボード制にするといったからといってきちんと責任と権限の所在は明確にさせていただかなければいけないと思います。

以上です。

○座長 ありがとうございます。

委員、どうぞ。

○委員 まずそもそも論として、主務省、主務大臣の執行機関として独立行政法人を位置づけていくためにどういう法人であれば最適なのか、というところから議論を持っていかないと、どうしてもパッチワーク的な処方箋になってしまう。それは、いろいろ今までと言われてきた部分最適であって、全体最適にはならない。10年前に独立行政法人というのはこういう制度で動き出した。10年経った今、もう一度、現状を踏まえて独立行政法人というのはどういう形であれば行政の執行機関として最適なのかを議論してもいいのではないかと思います。これは多分目標評価の方にもかかわってきますし、その辺のところはもう一度整理して、皆さんで共有した上で議論を進めていった方が全体最適につながると思

います。

全体として、議論の方向性としては間違っていないと思います。監事の見直しも必要ですし、法人の理事長の任期も中期目標に沿った形というのは方向としては間違っていないと思うのですけれども、前回のときにゼロベースでというお話もありましたとおり、主務大臣の執行機関として、今、この状況の中で独立行政法人はどうあるべきなのかという観点で、もう一度整理をして議論を進めるとよいのではないかと思います。

以上です。

○座長 ありがとうございます。

委員、どうぞ。

○委員 私のほうは先程の委員と同じように独法にいた経験から御意見申し上げます。今回、24年法案でもありましたように、やはり監事の権限あるいは任期等は、ここに書いてあるような改善はぜひ必要だろうとは思っています。

一方、実態上は先ほどもお話ししましたように、どういう人が監事になっているかということですが、私のいた法人では2名だったと思いますけれども、1名は内部、1名は外部、特に外部は民間の企業の役員クラスというような形でした。理事会に毎回出席されて非常に有効な意見を言っていただきまして、内部監査というよりはむしろ経営といいますか、まさに独法が役割を推進する上でのいろいろなアドバイスが非常に役に立ったと思います。

一方、監事の役割としては、先ほどもありましたように不適切な行為とか法律を犯したとかというのをきちんとチェックできるか、これは任期も含めて制度的には担保していく必要があるかと思います。独立行政法人の本来の役割に対して、その法人の行動あるいは経営がどうなっているのかということに関しては、一義的には監事というのが非常に大きな役割を持つと同時に、制度的には評価委員会というのがあるわけですので、それを合わせて法人の運営に寄与し、運営経営側はそれに沿ってやるという形が基本的には正しいのではないかと考えています。

○座長 ありがとうございます。

委員、どうぞ。

○委員 今、監事のことですいろいろな議論がありましたけれども、監事というのは主務大臣が任命するような形になる。そうなると、監事が自分の役割を果たすための部隊というか足回りというか、それはどうなるのだろうかというのが気になるのです。

それがもしなければ、内部の人間からすればそんなに怖くない。現実問題とすれば任命した側の主務大臣には先ほど別の委員もおっしゃられたように、担当部局があつていろいろずっと見ている人材がいる。そこの連絡をしっかりとやる体制になるのかどうか。そのあたりの整理もちゃんとしないと、ポンチ絵にすると非常にきれいに回っているようでも、実際にはなかなかうまく回らない。

こういう危惧をなぜするのかといいますと、前にもお話ししました、特殊法人の取材を

しているとき、担当部局と特殊法人の担当者が非常に仲良しという感じがしたわけであり、それが独法になってどう変わったのかその後フォローの取材をしておりますが、基本的な構造がもし変わっていないのであれば、そもそも監事というものに権限を与えてもなかなかチェック機能が働きにくくなってしまいます。

もう一点申し上げますと、監事の任期を中期目標の期間に合わせるというのは真っ当な方向だとは思いますが、肝心の主務大臣は3年も5年も務める方はいらっしゃらないわけで、1年か2年でということが多い。そうすると、やはり監事が相手にしなければいけないのは連綿と仕事をしている担当部局ということになるわけでありまして、その部局と法人との関係に割って入って監事が役割を発揮できるのかどうか、そういうところまで考えないと、制度はつくったけれども、回らないということにならないか心配しております。その辺のちゃんとした議論をしなければいけないと思っております。

○座長 委員、どうぞ。

○委員 委員がおっしゃったのは、まさにそのとおりだと思います。私は会社法の専門家ではありませんが、私がかじった程度の勉強した話で、私の記憶が間違いなければ、会社法では監査役には任務懈怠責任を負わせられているので、もし意図的に見逃したら監査役も処罰される。それがあるので監査役は本当に真剣にやらないと、単にお友達から誘われたから引き受けるよというような程度ではだめだということが民間の会社法に則した監査役ではあるのだろうと理解しております。ただ、その話は私の記憶ではこれまでの独法改革の議論の中でも出てきてはいたけれども、やはり行政組織として監事という存在に会社法が監査役に求めているほどのものの責任を負わせる、ないしはそういう処罰を規定するというのがなじむのかどうなのかというところがなかなか行政と民間企業との中での法的な規定としてどういうふうに工夫するのかというのは難しいところだというような印象を私自身は持っております。

余り行政組織の中で性悪説とまでは言いませんけれども、任務を怠ったら厳しく処罰するとなかなか書けないということになると、確かに監事の機能強化というのは法的に規定されたらそれはそれとして機能するとは思いますが、本当に腹の底から真剣に監事の方は問題を指摘するということになるのかどうかとなると、委員御懸念の点というのは私もあると思います。

○座長 委員、どうぞ。

○委員 今の御議論で思いますのは、事務局が用意していただいている資料というのは、多分法改正をどうしたらいいかというポイントに絞った案だと思いますし、それは法律がつくられていけばいいと思うのですが、今、委員がおっしゃったように、実態はというところはいつも問題になってくるわけです。

何回も申し上げますけれども、結局独立行政法人の改革というのは法的には手当はされているけれども、法的に手当されたとおりの運用なり執行がなされていないというところにいろんな問題点があるわけで、まさしくそういう意味では別の委員がおっしゃったよう

にもっと実態を掘り下げていくべきだとは思いますが、そこは非常に難しいかなという議論はいつも繰り返さされて、こんな短期間の間にそういうことまでできるかという議論が他方で見え隠れすることがひとつ気になるのです。

ただ、私は主務省の評価委員の立場で独立行政法人を見ていますと、先ほど委員がおっしゃったことなのです。結局担当部局の何々課というところがどういう役割を果たしているかという、多分独立行政法人の執行という面もやっているし、恐らく独立行政法人の監督監査的な自主的な機能を果たしているという実態は評価委員の立場からよく見え隠れするわけです。

ところが、そこに独立行政法人関連法では何も出てこない。それは役所の中での仕事のやり方として独法担当をしてそういうことをやっていらっしゃる。その文化というものが独立行政法人に蔓延してきている部分というのは、いい面でも悪い面でも両方働いているように思うのです。そこまで掘り下げていかなければいけないと思いますが、そんな短期間にどんなことを検討するのだということを委員に逆に問いかけてしまいたい部分があって、そんなことをしていると多分法改正は1年以上かかってしまうだろうという気もするのです。

何を申し上げたいかという、ここで少なくとも確認しなければいけないのは、法改正でこういうことはしっかりやりましょう。他方で、法改正をしてもこういう問題点が今までであった、これからもあるだろうということは少なくとも共有して、そこを何か指摘しておく必要なことが必要なのかなという気がしているのです。この局面では先ほど委員がおっしゃったように、主務省の担当部局の実質的な役割だと思っているのです。

政治家のお二人がいらしてこういう発言は非常に申しわけございませんが、恐らく主務大臣は主務省の担当部局が上げてきた方針に沿った上で主務大臣の御判断がなされているだろうし、独立行政法人の担当者に対しても主務大臣の意向というものが何らかの形でいろんなものが出て、それで中期目標、中期計画などに反映されていく部分が多いのだと実質的には思うのです。そこを何も触れないで法改正を幾らしても、それは部分的には解消されて部分最適ができるかもしれないけれども、独立行政法人の全体の改革にはなかなかいかないのではないかと印象を持っています。

結局何をやらなければいけないかということは、10年間独立行政法人の実態があるわけですから、例えばそういう実態を蓄積という意味において、それをいかにこういう検討の場に持ってきてそこで議論するかというようなところは少なくとも地道にやっていかなければいけない。それとは別にあくまでもある一定の期間を切った上での委員会の提案と、そこを二本立てで走らないとなかなか難しいかなという気がしております。

話をややこしくしてまことに申しわけございませんが、そういう気がしてなりません。
○座長 永遠のテーマなのかもわかりませんが、運用の問題は企業でも同じようにあると思います。

委員、どうぞ。

○委員 1つだけ付け加えさせてください。私、今まで企業の立場で話をしてきましたけれども、もう一方で、現職は国立大学の監事をやっております、その監事の立場として話をさせてもらおうと、皆さん方、監事というのは法律をつくと何だか無人格にそれで右往左往しているように今の議論だと聞こえるのですが、実際には国立大学も独立行政法人もそうだと思いますけれども、国立大学監事協議会というのをつくってしまして、その中で発足当時から監事監査のあり方の議論をずっと続けてきています。その結果として国立大学における監事監査の監査方針、監査基準を何年かかがりて大部のものをつくり上げたりとか、そういう活動を自律的にはやっているのです。したがって、そういう監事の自立的な活動がいわばエンハンスされるような形で法改正をきちんとやるべきだと思います。

補足ですが、よろしく。

○座長 ありがとうございます。

では、お二人の委員から御発言いただいて閉めます。

○委員 監事の話から離れて、役職員の給与の話はここでやってもいいのですか。それとも別の機会ですか。

○座長 また次の機会はありますか。

○事務局 次の機会に。

○委員 では、結構でございます。

○座長 委員、どうぞ。

○委員 委員の実態面というのは、また別の委員の御意見のも私も全くそう思うので、これは次の議論とつながるのですけれども、担当部局がどれだけ明確なミッションと具体的な目標を与え、それが政策体系の中で説明責任を果たしているかという部分というのは、どう前提として考えるかということはずごく大きいような気がいたします。それが国民的に納得のいくミッションであり、具体的かつ明確な目標があって、それを前提に管理監督するというたてつけ、主務大臣がそれをするという前提になっているのですが、今、現実的には担当部局だと。その意識がどのぐらいきちっとあって本当に一応主務大臣の代理をしたプリンシパルとしてエージェントをどういうふうになにコントロールしようとしているかという意識が前提として崩れしてしまうと、先ほど来先生が言われるたてつけ上の問題が、法律的たてつけがどうあっても機能しないと思います。

内部統制などのところでも座長との研究会でも、いわゆるミッションという問題をふつうの民間とは違って、少し拡張的に入れたところはたしかあったように記憶しています。また、独法自身の効率性みたいなものもその中に少し拡張的に入れて、民間企業であれば利益があれば効率的に業務運営されていると考えられますが、民間の監査役の機能以上に効率性というものに対して違うたてつけでの対応が必要になるのではないかと思います。その大前提がミッションと目標の明確化をどの程度現実におやりになるところが意識され、かつ、その履行を求めているかという、その議論とつなげていただけたらという気はするのです。次のテーマです。

○座長 ありがとうございます。

委員がちょうど次のテーマにいきやすいような雰囲気をつくっていただき、ありがとうございます。

委員、どうぞ。

○委員 先ほど監事の役割の話をしたときに、内部統制があるという御説明があったのですが、民間の不祥事などを見ると、内部告発ということが発覚の大きなきっかけになっていることが多い。その内部告白に関してちゃんとした受け皿があって、内部告発をしても不利益がないと、聞く耳を持ってくれるところがあるといったようなものを独法でも横断的に制度化できないのかなと、そんなことも検討してみてもどうかと思っておりましてので、一言だけ。

○座長 本当にいろんな多岐にわたる御意見をいただきまして、まとめきれないぐらいの意見であり、ありがとうございます。事務局のほうでまた整理していただいて、よろしくをお願いします。

それでは、次に移りたいと思います。

後半の議題であります目標評価について議論したいと思います。

お手元の資料1-1につきまして、事務局から御説明をお願いしたいと思います。

○事務局 承知しました。先ほど委員から会社法のところで監査役が損害賠償責任を負うかどうかという話が出ましたが、監査役についても取締役と同様に任務懈怠によって損害賠償責任を負うということですので、委員の御指摘は正しいということで事実確認だけさせていただきます。

それでは、資料1-1の10ページが評価体制についてということで、現行の評価体制、20年法案の評価体制、24年法案の評価体制について、簡単にポンチ絵で示したものです。これは目標評価の出口の評価がどうなっているのかということを示したものであります。現行では各府省に置かれている独立行政法人評価委員会が一次評価をしまして、その一次評価が客観的であるか、妥当であるかということを経済省に置かれている政策評価・独立行政法人評価委員会、政独委がチェックをすっております。

20年法につきましては、資料1-2の参考資料の94ページ、目標評価関係のところの問題を起こした法人に対して高い評価という項目があります。緑資源機構が官製談合を起こしまして、そうした事実があったにもかかわらず、農林水産省の評価委員会が上から2番目のA評価をつけたという事案があって、これは相当マスコミからたたかれたということがあります。こうしたことを受けて、各省の評価委員会というのはお手盛りではないかという批判があったため、20年法案では経済省に置く評価委員会に一元化するという仕組みにしています。その一元評価委員会が法人全てを評価し、改善勧告を主務大臣にした上で、主務大臣はその改善勧告の範囲内で法人に対して改善指示を行うというものであります。

24年法案について見ますと、政策責任者である主務大臣が評価を行い、改善命令を出すという仕組みになっています。ただ、一方で主務大臣に全て評価させるということになり

ますとお手盛りという批判がありますので、総務省に置く委員会が点検をするという仕組みにしています。

こうした評価体制について理解していただいた上で7ページに戻っていただきまして、目標評価の詳細について書いたものであります。

7ページで問題点・課題のところを見ていただきますと、ちょうど真ん中に前回議論があったように、中期目標が明確でなく、事後に中期目標が達成されたかどうか検証ができませんというものがございます。

参考資料1-2の74ページ、JICAの中期目標が出ています。

19~23年度にかけて5年間の中期目標でありまして、これについてどういう目標を立てているのかを全文掲載したものです。アンダーラインを引いたところを見ていただきますと、例えば引き続き在外事務所体制・機能強化を進め、国内から在外への人員配置の在外強化の取り組みを一層促進するとか、開発途上地域のニーズを的確に把握する。体制の定着を図るということで、こうした全くピン止めされていないという目標がつくられています。

実はこういった目標については、総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会からも、もっと定量的な目標を定めるべきであるという勧告の方向性が示されたところでもあります。また、資料1-1の7ページに戻っていただきますと、現行制度ではそういった形で二段階の評価が行われている。さらに中期目標管理の手順を見ていただきますと、主務大臣が中期目標を定めて、その5年目に主務大臣が業務・組織の見直しを行い、次の中期目標を主務大臣が定めるという段取りになっているのですが、中期目標期間の業務実績評価が新年度、新しい中期目標期間のときに行われるために、この評価自体が何にも反映されないという問題点があります。これは直すべきであろうということで24年法案では中期目標期間の手順を、まさに中期目標を定めた後、5年目にまず業務実績評価をしていただき、それを業務・組織の見直しにつなげて次の中期目標につなげていただくという反映の仕組みを設けたというものであります。

さらにちょうど24年法案の3つ目のところではありますが、目標評価の指針を総務大臣が策定し、標語を統一する必要があるのではないかということで、実際に目標、標語がどうなっているのを見ていただきますと、参考資料の82ページ、参考資料1-2の82ページに各省の評価委員会の評価基準というものが定められています。経済産業省の評価委員会の評価基準を見ていただきますと、5段階評価になっていまして、AA、A、B、C、Dとなっています。83ページの文科省の評価委員会の標語を見ていただきますと、S、A、B、C、D、Fとなっています。外務省の独立行政法人評価委員会では、ちょうど下から6行目あたりにイ、ロ、ハ、ニ、ホとありまして、一体どの評価がどのランクなのかということが全くわからない状況であります。さらに経済産業省の評価委員会の標語、82ページのBのところを見ていただくと、中期計画を達成した場合にはB評定、3番目の評定になっています。83ページの文科省を見ていただくと、中期計画どおり行っているということに

なると2番目のAになっていまして、いわば目標が達成されたときに2番目の評価なのか、3番目の評価なのかという点で非常にまちまちになっているという問題点があります。

また資料1-1の7ページに戻っていただきますと、こうした点を踏まえまして、まずは総務大臣のほうで目標評価の指針をつくっていただきます。主務大臣はこうした目標評価の指針を踏まえて法人に対して明確な中期目標を指示する義務を課しております。さらに毎年度中期目標期間ごとに適切な行政期評価を行うということを法律上義務づけたというものであります。その上で法人の存廃も含む業務組織の見直しを図っていただく。こうした③④⑥という主務大臣の見直しの動きについては横から行政法人評価制度委員会がチェックして意見を言うという仕組みにしたわけでございます。

次に、9ページ、24年法案が仮に成立した場合にどのような評価体制にすべきであったのかということを書いたものであります。現行では企画立案部門の青側にあるPDCAサイクルで各主務省が政策評価を行っています。更に右下の青側を見ていただくと、独法評価、府省評価委員会と政独委が評価をしていて、この青の部分の実施部門の評価が青の部分の企画立案部門の評価とばらばらに行われています。これを独法側の政独委と府省評価委員会については廃止をした上で主務大臣のもとでPDCAサイクルとして回していこうというものであります。

さらに2つ目の○にありますように、こうした政策評価と独法に対する評価を一元的に行うことができれば、仮に左下にある緑色で書いている行政法人制度評価委員会が主務大臣の評価等に対してチェックをする際に、企画立案部門も視野に入れた意見・勧告が可能なのではないかと考えています。

また、現行では総務省の行政評価・監視というのは独法に対してはチェックができないということになっています。これも企画立案部門だけではなく行政法人の部門、実施部門に対してもきちんと両側を同時にチェックすることができるようにして、効果的に行うことができるようにしたらどうかと。さらに緑色の評価監視と委員会については連結させて効率的なチェックを果たしたらどうかというものであります。

次に、10ページ、20年法案の評価委員会と24年法案の評価委員会についてのメリデメを書いたものであります。20年法案については一元化することによって評価の客観性、厳格性、または評価の内容の質の統一が確保できます。24年法案のメリットについては、先ほど申し上げたように主務大臣のもとでPDCAサイクルを強化することによって主務大臣が一貫性、実効性ある評価を確立することができるというところでありまして。ただ、これについてはお手盛りということについては先ごろから述べていますように、表の欄外に行政法人評価制度委員会による点検とか、または目標評価の指針を総務大臣が作成するとか、目標設定の具体化を法案に明記するという事で目標のピン止めを図ろうとしています。20年法案について、なぜ24年法で引き継がなかったかと申し上げますと、20年法のデメリットとしては、独立行政法人評価委員会が全ての法人の評価をすることは果たして現実的であろうかということでありまして。

また、主務省からさらに遠い委員会というところで果たして日常的に必要な情報を得ることができるであろうか、または専門的な評価が困難ではないのだろうかという問題点があり、また主務大臣に政策責任を全うさせることが必要ではないかという観点から、24年法でこういう仕組みを設けたということでもあります。

説明は以上です。

○座長 ありがとうございます。

ただいまの御説明につきまして、御意見がある方は御自由に御発言いただけたらと思います。

委員、どうぞ。

○委員 そもそも論をここで言うべきだと思うのですけれども、例えば今、独立行政法人の評価というのは中期目標を与えてそれに計画、いわゆる実績評価、パフォーマンスメジャーメントというやり方を踏襲していると思うのですが、いつも問題になるのは、例えば独立行政法人の中で多くの法人がいる研究開発のところの評価というものを考えた場合に、果たしてこういう評価が、実績を与えてそれに対する達成度を見るという評価が研究内容の評価としてふさわしいかという、必ずしもそうではないだろうという意見が強く出るし、私もそう思うのです。

では、研究開発のタイプの法人に対してどういう評価をつくるかということ、どういう評価体制をつくるかということについて評価論という立場からもう少し実態的な、実用的な言い換えたほうがいいかもしれないですが、そういうのをつくるべきではないかという意見と、独立行政法人なのだから、実績評価と当然ではないかと。そこは当然のように昔は業績評価の仕組みを入れたので、その辺は少し懸念をしているという点がひとつ申し上げたいということ。

もう一つは、事務局の御説明を聞いていて思いますのは、いわゆる主務大臣がPDCAを回す主体として存在しているという、ここは私はすごくこの体制は導入すべきだろうという意見を持っておりまして、政策との一体性という観点からも、独立行政法人に何を中期目標、どういう連結、そういう観点からもいいかなと思います。ただ、問題は、そういう仕組みをつくっても、この間、別の委員がおっしゃいましたけれども、評価疲れという議論が出てくる最初の出発点は、結局独立行政法人の評価というものでなければいけない全体の目標なり計画というのは余りにも羅列項目が多いという印象を与えて、多くのものが羅列されている状態だと思うのです。そこを何とか体系化だとか優先順位づけとか、そういうことを使って政策を整理、体系化するとともに、やはり指標とか目標というのはなるべく簡素化をしていって、必要なものは残さなければいけませんけれども、必要でないもの、余り重要でないものについてはこういう評価体系の中に含めないような体制。この間、別の委員がおっしゃいましたけれども、評価をどう使うかという観点からもそういう仕組みを導入すべき。これは実態面かもしれませんが、そういうふうに思いますということを申し上げておきたいと思います。

○座長 委員、どうぞ。

○委員 今の委員のお話で、研究開発独法に対してのお話でしたが、実は昨年12月に内閣府の総合科学技術会議で「国の研究開発の評価に関する大綱的指針」の改定案というのが決まりました。その眼目は3つぐらいございまして、1点目は、研究開発は国の科学技術イノベーションに資するものでなければいけない、という点です。そのため研究開発評価も国の科学技術イノベーションに資することが必要とされています。そのための方策として2点目に評価のプログラム化というのを進めるべき、ということと3点目にアウトカムの指標を導入するという方針が盛り込まれました。

特に2つ目のプログラム化というのは、国の全ての研究開発の中で、基礎研究も含めて国の政策、施策とプロジェクトの間に研究プログラムというのを設定し、これは政策評価で言えば事業評価に当たるわけなのですが、その枠組みの中で研究開発というのを評価して行くということが示されており、独法であっても国の政策とのつながりというのがきちんと整理されなければいけないとされています。したがって、研究開発の独法であっても国の政策、施策、これは主務大臣が管轄するわけですから、それによって中期目標をどういうふうを設定するかというのをきちんと議論して、それが達成されたかどうかを見るという、大枠は変える必要はないと思います。

内部的な細かい点は当然配慮しなければいけないと思いますが、大枠はこういう新しい24年法案の枠組みの中でもきちんと議論ができるのではないかと考えております。

○座長 委員、どうぞ。

○委員 先ほど独立行政法人のあり方について申し上げたのは実はここにつながるのですが、独立行政法人評価の結果というのは、政策評価を実施するための基礎データでなければならない、にもかかわらず、現状は、政策評価に全くつながっていないと思うのです。11ページにも、主務大臣のもとで政策のPDCAサイクルの評価、一貫性、実効性のある評価の仕組みへ、とあるのですけれども、今の見直しの資料を見るとそこが抜けていると思います。

政策を実現するために独法の実施しているものが本当に必要なのかというチェックがどこでなされているのか、ということです。今は、多分その仕組みがしっかりできていないので独法の評価が使われていないという感覚になってしまっている。

委員のプログラム評価の話にもつながりますけれども、政策を実現するための施策があって、それを実現するための事務・事業がある。今、政独委で実施している主務大臣への勧告の方向性は、無駄がないか、事業が重複していないか、事業を実施している主体が適切なのか、そういったところに関してはチェックは入っているのですけれども、当該事業がどれだけ政策実現に寄与したかという議論まで踏み込めていない、というのが実感としてありました。その部分をしっかり議論できる仕組み、チェックできる仕組みにしていかなないと全体最適にはつながらない。独立行政法人の中で効果・効率的に国費が使われているのかというチェックは必要だと思うのですけれども、それが本当に政策に必要なだった

のかという議論、そこを入れ込む仕組みに今回はぜひしていただきたいと思います。

○委員 今の点でよろしいですか。

○座長 どうぞ。

○委員 今の点、むしろお聞きしたいのですけれども、独立行政法人の評価の分科会である政策評価分科会というのが政独委にありますね。その政独委の中での政策の評価の中で、今、委員がおっしゃったような独法の評価というのは、総務省の運営として何も資料、データとして使われていないのですか。

○座長 総務省のほうですけれども、総務省の人はいらっしゃらないので、委員、どうぞ。

○委員 それは政独委のほうに確認をさせていただきました。そうしましたら、政策評価はあくまで政策評価。評価委員の方も、独立行政法人の評価結果がそこに活かされていることはないとおっしゃっていました。

○座長 お二人の委員をお願いします。

○委員 簡単に話をします。今おっしゃっていた政策のマネジメントサイクルを強化するということは大賛成です。ただ、ひとつ24年法案なりのところで少し欠けていますのは、評価というのはこういった政策のグリップをきかすなり統制の目的と同時に、組織管理としての当該組織にとって自主的に改善をしていく、あるいはマネジメントを改革していくひとつのツールでもあるわけですね。

そうしますと、やや24年法案で御留意いただきたい点は、PDCAサイクルというのは本来当該独立行政法人自身がきちんと回していくべきものなのです。その視点をぜひ明確にさせていただきたいというお願いです。これは理論的にも実務的にも非常に重要なことだと思います。その上で、主務大臣のもとで委員もおっしゃったような政策なりプログラム単位におけるPDCAサイクルを強化することなのですが、監督なり主務大臣のプリンシパルとなる人がいくら頑張ってもPDCAサイクルを回していこうと思っても、肝心の独法自身のほうに内部的な体制なりモチベーションなりを阻害することであれば、結果的に回らないのです。PDCAサイクルの政策レベルのレビューなり判断というのは、当然独法だけの予算査定であるとか、独法だけについての政策形成というのは現実的にはなされているわけではないですから、それは横ぐしを入れるなり、研究開発であれば総合科学技術会議等のいろいろな横ぐしの機関のところにおいて、またレビューをしていただければいいのだと思います。

もう一点追加いたしますと、やはり中期目標が余りにも主務大臣がお決めになるとすれば、もう少し粗いレベルでいいと思います。そして、いつも言っていることなのですが、やはり質の改善と、効率性というよりも生産性がなぜいいかということ、どれだけのボリュームのある仕事をするのかということが実は独法の中期目標、中期計画にはどこにも書いていないのです。JICAの何々についても、何件とかどれぐらいのボリュームのある仕事をするということは意識的に書かれていないから、確かに一般管理費の削減が何パーセントであるとか、業務費が何パーセント削減したかというのはわかるのですが、本当に生産性

が上がったのかどうかということはチェックできないのです。したがって、効率化と同時に生産性あるいは財務の健全化ということを経営に必須にして5つぐらいの主要な目標というのは主務大臣が中期目標で明確に定める。まさしく最善の監督化ではなくて、主務大臣が最終的に少数の指標ですから責任を持ってお決めいただくということをぜひやっていただきたいというのが私の意見と要望です。

○座長 では、委員、どうぞ。

委員 独法の仕事が本当にこの独法が担うべきなのかどうなのかという議論は非常に重要だと思いますが、主務大臣が示した中期目標がちゃんとできているのか、それをチェックするためのPDCAサイクルの流れの中で、そもそもの目標が必要かどうかということをチェックするというのは現実としてはなかなか難しいのかなと。最初の目標設定を大臣がして、やはりやる必要がなかったという結論が出たということは、最初が間違っていたことになってしまいますので、非常に重要な観点ではありますけれども、一緒に議論すると議論が複雑化してしまう気がしました。

委員がおっしゃられたこととも関連するのですが、そもそも独法をなぜつくったのかというと、お役所の手取り足取りでやっていたのではいけないねと、任せられるものは任せてやろうと、ある程度の自主性を与えてやろうと。だからこそ目標をまず与えて、それに対する企画立案実施については独法の自主的な判断に任せようということであったはずのものが、このPDCAサイクルのPやDを主務大臣が回すということになると、元へ戻るという印象を受けてしまいます。

そういうおつもりでこの議論が進んでいるのか、そうではなくて、あくまでやるのは独法けれども、そのチェック、アクション、反映、そこを今までより厳しくやっという議論の流れなのか確認したい。

○座長 どうぞ。

○寺田内閣府副大臣 まさにそこはかなり本質的で、委員が言われたとおりで、PDCAというのはそもそもニューパブリックの手法でいうと内部統制の手法ですから、PDCAを回す主体は当然独法側にあるべきなのであります。それを主務官庁あるいは主務大臣がチェックするという意味では24年法で根本的な誤りであるのはそこです。PDCAを回す主体は誰か。あと企画と立案を一体として見る。これは政策の実現という意味ではいいのですが、企画立案と執行というのは、実は利益相反がかなりあります。私のもとで回しているもう一つの人的側面でいろいろ意見聴取もさせていただいております。例えば二重に退職金をもらうのがおかしいということで現役出向の形で今役人が独法の理事に就いている。これは明らかに利益相反の局面を生んでいるわけです。例えば企画立案の観点から見ると、先ほどのJICAではないですけれども、途上国との関係をよくするとか、生産性を上げるというのが目標になる。

そうであれば、悉皆的にそうしたことをJICAができるかということ、執行側から見ると当然人的政策、予算制約がありますから、当然全部はできない、サンプル調査になる。ある

いはCSの観点とかSOPの観点あるいはROEの観点から、一体どういうふうに行事をするのが最適であるかという独法側の執行側のマニュアルが当然あるわけでありまして、企画立案と執行というのは実はもともと一体であったにせよ、相当現実には利益相反を生むのも事実であります。したがって、CとAの部分は確かに主務大臣がきちっと見える体制にするとともに、NPMの観点から、当然PDCAを回すのは独法自体である必要があるわけですね。そこでプログラム化と現実の政策をきちんと見るアウトカム指標、これで数値化することが極めて死活的に重要になってくるのではないかと思います。もちろん、内部管理手法であるとともに、主務大臣が見やすいようなPDCAにしていくということも必要なのではないかと思います。

○座長 ありがとうございます。

委員、どうぞ。

○委員 今出たPDCAの議論は全くそのとおりだと思うのです。実際には独法の中でPDCAが回る。従来の評価の中の問題だと私が感じていたのは、PDCまではやるのだけれども、Aがない。つまり、Aに関する評価がないということです。

PDCAを前提とするのであれば評価の考え方を基本的に変えなければいけなくて、そうだとすると評価そのものは基本的には自己点検評価が第一に主体となるべきである。それに対する評価として、自己点検が正当に行われているかということを見れば外部評価になるのだと思うのです。

つまり、そういう観点に立つと、例えばここに挙げられているような中期計画の評価指針というのは、実はほとんど意味がないというか、こういう格好で見ると、要するに達成されているか、されていないかということだけで、この観点で中期計画を立てるから達成できるような計画しか立たないということになって、これはPDCAを前提としていないのです。例えば会社の経営で言えば、中期経営計画というのは非常に短くて3年ですけども、常に数字上でチェックはされる。その上で中期計画年度ごとに新たな次の計画を立てることになっていきますけれども、そのところが独法では非常に問題だと思います。

もう一つ問題だと思うのは、最初に研究開発法人の話が出ましたが、業務の執行に関して、オペレーションにかかわる部分と、研究開発法人の場合だとこの部分が研究会にかかわる部分と組織のオペレーションにかかわる部分とが実は未分化のまま議論されていて、どちらかに寄ってしまうのです。そうだとすると、オペレーションの部分で導入すべき評価基準は業務の効率性だとか経済性だとかそういう部分が主体になるでしょうし、例えば研究開発の成果基準で見なければいけないところは約束成果が達成されたか、されていないかという意味で、どちらも約束成果という言葉にしまえば同じことになるのだけれども、評価の基準が多分全然違うのだと思うのです。だから、そういうところも区別しながら考えていくべきだろうと思います。

○座長 ありがとうございます。

どうぞ。

○事務局 研究開発のこと、お二人の委員から御指摘いただきましたので、少し補足させていただきます。

今回は評価を純粹に取り上げたものですから、研究開発の評価の部分が入っておりませんので、これは次々回の類型で研究開発の類型を議論するときに御議論いただこうと思っておったのですが、研究開発の評価の部分についてオペレーションと研究開発の学術的な部分とある程度別の見方をしないといけないという議論がございまして、この24年法のときの議論でも、したがいまして、主務大臣のもとに学識経験者などからなる研究評価委員会を設置するというを法律で書いていたわけがございまして。そして、そこには必要な場合には外国人も参加してもらって、学術面で一番世界で詳しい人間を入れられるというようなこと、そうした評価をさらに司令塔機能を担う科学技術イノベーション戦略本部でもってチェックする、全体の大きな位置づけを検証してもらおうという形で、オペレーションの部分と学術的な部分とある程度分化させた形で評価していただける仕組みを考えていたところとございまして。

○座長 ありがとうございます。

委員、それから委員、どうぞ。

○委員 私は直接政独委とかでかかわったことはないのですが、むしろ独法の評価について個別の話と全体的な評価の姿を第三者的にこれまでずっと拝見してきていますけれども、なかなか評価が隔靴搔痒な形になってしまうというところの根っこにあるのは、行政の無謬性ということに捉われすぎているというところがあるのではないかと。つまり、失敗してはいけない、失敗しないものだとすると、当然その評価はよい評価、見て当たり前であって、けちがつくということは異常なことだというような側面がかなりいろんな形で出てきているという気がいたします。

そうすると、独法側も非常に内向きでできるだけ揚げ足を取られないような評価をしてもらうように心がける。時々評価が悪い独法が出てくるのですけれども、それはまさに事務局の資料にあるような問題事例が起こるのです。さすがにそれはバツをつけないと評価をしたことにならないのだからということと評価は下がるのですけれども、そうでもない限り順当な評価になってしまう。

特に科学技術、研究開発にかかわる独立行政法人に関しては、恐らく現場は失敗することは当然あり得るということはもう深く認識しているはずなのですが、いざ組織として全体として評価を受けるという場になると、そういうところは余り表に出して、この実験は失敗したので次はこういうふうにとやろうと思っただけで、今度こそうまくいくと思っただけというような説明の仕方は許されません。

そういうようなところがどうもあって、そうすると、いかにも順調に研究は進んでいってますというような説明の仕方になって、それを受けた評価委員の側もそれ以上突っ込みようがないというような形になってしまっているところはあるので、そもそも論みたいなお話になって申しわけないのですが、評価の基準ということ、これはこれとしてきちんと数量

的なものを用いるとか明確に定型化された形でやるべきだというのはそのとおりなのですが、もう一つ根源的な問題として、失敗することはあり得ると、だから、失敗したからといってそれを隠すとか、別に意図的に隠すというわけではなくて評価を受けるという段に表層的に出てこないようにするというような評価の見方をするのではなくて、虚心坦懐に評価をしていただいて、いいものはいい、だめなものはだめということを書いていただく中で、新陳代謝を独法側もしていただくという評価の形に何とか持っていけないか。別にその評価の仕方というのはPDCAサイクルをより機能させるということももちろんありますし、今の評価体制を根本的に変えるという話ではなくて、評価する側、受ける側のそもそもの姿勢として行政の無謬性に捉われすぎないところをまず確認して、失敗することはあり得るのだから、そこはそことして余り失敗をすることを恐れて消極的な態度を独法側が臨むというようなことであってもいけないし、評価する側も評価する側で揚げ足をとるかのごとく失敗したことを厳しく糾弾するみたいなことはしないとかがという中で適切に評価していくということは必要ではないかと思えます。

○座長 委員、どうぞ。

○委員 研究開発法人の評価の仕方というのはちょっと違うのではないかという部分について私も賛成ですし、その場合、評価の指標などというのは簡素化すべきだろうと思えます。しかし、民間企業は利益を出さなければいけないという使命を持っているので、この研究開発というのは本当に続けるべきかというようなことまでいつもチェックが働いております。研究開発法人の中にあっては、今の委員がおっしゃったように、何か理由をつけてどんどん引き伸ばしていくということはあると思えます。これは民間もあるのです。ここで経営サイドのほうからのチェックとしては、これだけの研究開発費をかけて人員を投入するのと、ほかの研究をやったほうがいいのかということでもいつも天秤にかけてチェックが効くのです。そういう評価というのが独法の研究開発法人の中にあるのだろうかと思念するのです。私の杞憂だったらいいのですが。

○座長 どうぞ。

○委員 先ほど寺田副大臣のPDCAのお話ありがとうございました。現実には評価されるそれぞれのユニットでPDCAを回そうとしていると考えられます。例えば研究グループがあり、研究部門があり、研究組織がある中で各ユニットでPDCAを回す必要があります。ここで言うPDCAは多分主務大臣を中心とした政策レベルのPDCAを回すという話だと思います。各レベルでPDCAを回していくということが必要だと思ひまして、各独法の中では、この10年間の中でそれなりにPDCAを回す努力はしてきていると思ひます。

今、委員がおっしゃったように、どういうふうに路線にステアリングかけていくかという部分は、評価委員との間のディスカッションというのがかなり重要になります。同時にそれを聞いていた主務官庁からの示唆というのがありますので、私は先ほどの監事のことでもございますが、今までの関係法人の中でのPDCAはそれなりに回ってきてはいるのではないかという気はいたします。

○座長 では、お二人の委員どうぞ。

○委員 それは多分そうだと思います。ただ、今、委員が言われた話をもう少しちゃんとやると、先ほどこれは多分別途研究開発法人の議論のところでは深めるべきだと思いますが、研究開発を単純に学術という部分と、行っている研究開発の正当性、アカウンタビリティの評価をやらなければいけないという二本立てなのです。つまり、研究開発の評価というのはピアレビューと研究開発自身に対するレリバンス、アカウンタビリティ、これの評価をきちんとやる。その二本立てが多分必要だろうと思っています。

○座長 委員、どうぞ。

○委員 今の意見と同じことを言おうと思ったのですが、要するに研究開発というのは科学技術イノベーションに資するかどうかという原点に戻って考えなければいけないということで、ややもすると組織が自己増殖します。自分たちがやっていることを正当化しようとしているのですが、別のチェック機能が必要なだろうということを言いたかったわけです。

○座長 委員、どうぞ。

○委員 中期目標が設定されてそれを実行するために中期計画を法人で設定してそこでPDCAを回していく、そこで1つの形ができていないか、というお話があったのですけれども、そこで問題なのが中期目標の妥当性なのです。

現状では、目標を設定するのは主務大臣で、評価するのは主務省の独立行政法人評価委員会。評価をする委員会では目標を設定できないのです。目標が甘いのではないか、あるいは厳しいのではないかというのたまにありますが、どう見てもこれはおかしいという目標に対してのチェックがきかない状況。つまり今は、PDCAは回っていないということなのです。目標を設定した主務大臣も評価していない。なので、24年法案の主務大臣が評価するという必要になると思います。

その目標を設定する際に、誰が目標の妥当性をチェックするのか。そこをきっちりした仕組みとして取り入れていかないと、評価が悪いのが嫌であれば目標を甘くすればいいという話になってしまいますので、目標の妥当性をしっかりチェックできる仕組みが必要だと思います。中期目標の設定をしっかりとっておけば、どの政策につながっていて、それに対して評価はどうだったのか。そこで初めて全体のPDCAも回っていく、個々のPDCAも回っていく。目標の妥当性、適切性をチェックする仕掛けをしっかりとつくっていくべきだろうと思います。

○座長 ありがとうございます。目標については本当に政策との整合性だとか必要性だとか、あるいはレベルですね。高いレベルにチャレンジするのか、いわゆるアッパーケースなのか、ミドルケースなのか、ローワーケースということもありますし、具体的でないとなかなか評価もしづらい。

あともう一つは、目標をつくるのですけれども、誰がつくるのか。つまり、今は主務大臣、大臣がつくれるはずがないので、担当部局がつくっていると思うのです。果たしてこ

のような能力、頭がいいか悪いかというのではなくて、現場を必ずしも10年たっていると企画立案と執行が離れてくると、どうしても大きな目標はつくれるのですけれども、具体的な目標までつくれる能力がなかなかなくなってくる可能性があるのです。では、それを誰がつくるのだと、どういうつくり方をするのだということも極めて難しいのかなと。だから、いろんな目標については課題があって、これを1回整理しなければいけない。

といいますのは、たまたま何年か前に雇用能力開発機構が「私のしごと館」というものをつくったのです。大変な批判を受けて、そしてここは解体されて別の法人と整理統合されたのです。私もここに関連して評価をいろいろやっています、あれをつくったのは誰なのだと、つくれと言ったのは誰なのだという話なのです。お金は多分五百数十億をかけて年間当初赤字がオペレーションで20億ぐらいできたのですか。そういうものをつくれと言ったのは誰なのだと。それを独法がつくれと言われたからつくりましたというようなことになるのかどうなのか。

もちろん、つくった以上は効率的にやるという責任は当然あるのですが、後で聞いてみると立地が余りよくないのですと言うわけです。立地がよくないところになぜつくるのか。つまり、目標と実施が一体どうなっているのか。そこは独法もそんなものをつくったら組織の存廃が問われますと、できませんということが言えるのかどうなのかです。そんなようなことも含めて少し議論する必要があるのかなと感じています、特に独法の責任ばかりではないよねというのと、当然独法の責任だというものといろいろあるので、そこも含めて誰が作成するのだということと、作成する能力も考えた上でやらないといけない。

ちなみに国立大学法人は、目標は主務大臣がつくるのですけれども、国立大学法人の意見を聞くことになっていると思うのです。そういうのがいいのかどうかもありますので、そういうこともできればお考えをいただけたらと思いますが、どうでしょうか。

委員、どうぞ。

○委員 今の委員と座長のお話を聞いて思ったのですけれども、参考資料の53ページに今の委員のお話に関連するような説明があって、法案と現行制度の比較があるのですけれども、確かに私も評価委員をやっていますので委員のおっしゃることはわかるのですが、中期目標の妥当性を誰がチェックするのだということは実は簡単で難しいと思うのです。理屈論からも難しいかもしれませんし、実態面からもそう思うのです。

今、現行の通則法では、若干意見がいろいろあるかもしれませんが、各省評価委員が意見を言うチャンスはあるのです。大臣は結果を聞く必要はないですけれども、必ずしも大臣独自でやっているわけではなくて、評価委員会の意見を聞いているはずなのです。その評価委員会の意見を聞いているという聞き方が、評価委員が適切な意見を述べられるような聞き方になっているかどうかという実態面の問題はいろいろあるかもしれませんが、そういうたてつけになっている。でも、大臣はそれを反映する必要は必ずしもない。20年、24年で意見になっています。この仕組みは意見を聞くというレベルでとどまっています、主務大臣とかは聞き置くことができる、それで終わってしまうということは全然変わ

らないという趣旨ですか。

○事務局 それは変わりませんが、法律上、明確にする義務はありますので、少なくともその意見については単に聞き置くということにはならないと考えています。

○委員 そういう意味では、若干改善はされているという方向にあるということですか。

○事務局 はい。

○委員 ただ、PDCAをどこが回すかという議論はありますけれども、政策の出発点は主務大臣にあるとすると、主務大臣以上に適切な中期目標は誰が設定できるのだという気がするのです。第三者が客観的にそれをチェックできるというのはあるかもしれませんが、でも第三者は第三者ですから、必ずしもそこに十分な情報があるかどうかというのは担保されない可能性もありますね。

○委員 今の話と関連するかもしれませんが、一応R&Dの話ではありますが多分一般論で説明ができると思います。私は、ある省庁のファンディングの独法の評価委員というのを今でもやっておりますが、組織の評価ではなくてプロジェクトの色々な個々の評価を全部見るのですが、プロジェクトの評価のときにまさに「そもそも論」が出てくることがありました。「誰がそもそもこんなプロジェクトを始めることを認めたのだ」というような話がよく出てきます。本来その評価委員会はパフォーマンスを評価するのですけれども、どうしてもそのような「そもそも論」が出てきてしまうので、そうなるとなかなか評価が進まなくなります。何年か前に私がお願いしたのは、その省の政策体系の中で、先ほど言ったプログラムではないですが、この部分をやっているのだというのを初めからちゃんと説明して、その上でこの部分の評価するということを明確にして欲しいとお願いしましたら、その後割とスムーズにいったということがありました。

今のお話のように、先ほどの政策評価と関連しなければいけないのだらうと思いますけれども、ある省の大きな政策の中でその一部をかならず独法が担うという連鎖があるはずなので、その体系をきちんと整備して、評価というのはこの部分の評価するのですというきちんとした設計をすると、理想的にはよいと思います。

○座長 どうぞ。

○委員 私は否定的に言っているつもりはないのですけれども、たてつけはたてつけとして法的にしっかりしなければいけないということと、その制度が動き出した後なのです。特に後者の点が非常に気になっておって、確かに大臣が間違った目標を設定したものをノーチェックだというのは問題があるとは思いますが、ただ、現実的にはそれは解決されないうたてつけをつくっても仕方がないと思っている部分もありまして、私も答えは用意していませんけれども、少なくとも現行の通則法よりは24年法に至るのは事務局おっしゃったように何らかのインプルーブというか改善はされているという理解でよろしいわけですね。ありがとうございました。

○座長 どうぞ。

○事務局 若干今の目標設定のところで補足をいたしますと、本体資料の7ページの24年

法案の右側のポンチ絵の②のところでございます。委員のおっしゃられたような目標を誰がチェックするのか、そこがしっかりしないとその先が結局続かない。これは委員のほうからもいつも御指摘をいただいている点でございますけれども、24年法案におきましては、この行政法人評価制度委員会が意見を出すわけですけれども、そこに、明確な評価の観点から目標の具体性についての意見を述べるということを法律でわざわざ書き込んだということでございます。ここは現行制度なり20年法とは違う、我々は改善点かなと思っておる点でございます。

そこに目標自体の政策的な妥当性をチェックするということまで書けるかということ、なかなかそれは委員が先ほどおっしゃられたような、主務大臣がその権限と責任を持って政策目標を立てたものについて、なかなかそこまで言えるのかなというところで抑制的な形になっているわけですが、少なくとも大臣が誤った方向であれば、しかしそれが明確な形で目標設定されていれば、白黒の判断がつきやすいのではないかと。それでだめだった場合にはまさに黒と判定していただいて次のPDCAサイクルにつなげていくというのがとりあえずの限界なのかなということだったと思います。

○委員 今に対して質問ですが、7ページの今のお話の中の⑦業務・組織の見直しに対する意見または勧告とあるのですが、これは環境が刻々と変化している現代にあって、その研究がそもそも今なじむのかと、変えたらいいのではないかと、この研究はやめてほかの研究にすべきではないかというようなことも⑦では含んでいると思っていいいのですか。

○座長 どうぞ。

○事務局 ここで業務・組織の見直しという観点で言いますと、なじむ、なじまないという判断を行政法人評価制度委員会がするというのは、まさに政策というか研究の質の中にまで踏み込んでというのは難しいと思います。ただ、一方で、ある研究に長年大きな金を投入しているにもかかわらず、全く成果らしい成果があらわれないというような場合については、それは行政法人評価制度委員会が言うことは可能だと考えています。ただ、その専門的分野まで踏み込んで言うというのは難しいのではないかと考えております。

○座長 委員、どうぞ。

○委員 今の点に関してなのですが、確かに第三者の意見を聞くということは重要なのですが、どこまでのものを中期目標として独法に課すかということ及び中期目標自体がそもそも後世から見ても妥当なものだったのかどうかというようなレベルというのは、さすがにこの独法制度の中で議論をするには超越的というか埒外の部分があって、むしろその部分というのは単に言えば国政選挙で有権者が判断するという部分にもかかわってくるようなものもあるのだと思います。どうしてこんな独法にそういう目標を掲げてそういう政策を推進するというにしたのだというレベルは、恐らくは有権者が国政選挙で判断するような部分に入ってくる。

むしろここでは極端に言えば、総理ないしは内閣の意思としてこういう政策を推進するということが決まっているということからスタートして、では、どういう形でその政策を

独法に依頼しながら進めていくかという次元で中期目標をどういうふうに掲げるかという話に限定して議論していいのではないか。

もう一つ言えることは、主務大臣は余り細かいことまで言いすぎるというのもどうかという問題です。抽象的な中期目標を掲げるというのは問題があるとは思いますが、細かすぎても困る。極端に言えば、プロ野球の球団のオーナーが明日の先発ピッチャーは誰でないといけないという、少なくとも先発ピッチャーだけで何勝をあげて今年は優勝するのだとかというように言っているような話になったりするわけです。さすがにそれは言いすぎているということなので、とにかく明日の先発ピッチャーは誰か現場に任せる。だけれども、ちゃんと優勝なら優勝、1ゲームでも上回って首位になればそれでいいということなのか、それとも何なのかというレベルというのは中期目標のレベルだろうと。もちろん、独法の業務というのはそんなわかりやすいものではないとはいえ、少なくとも細かすぎると、中期目標をどうするかという段階で有識者の意見を聞くということになると、これはまた本当に的確な有識者を集めるだけでも大変ですし、その中期目標の妥当性みたいな話になると本当に神学論争的な感じになりかねないということだろうと思います。

ですから、適度に明確であり、かつ簡素である、細かく立ち入ることにはなっていないでいて、かつ、独法の責任と権限を明確にするということが重要なのではないかと思います。

○座長 ありがとうございます。

もうそろそろ時間です。委員、最後に済みません。

○委員 私も今の委員の意見、基本的に同じように思っています、現場に任せるということと政策として大臣からのPDCAを回す、これは希望といたしましては両立してほしいのです。それは非常に難しいと思うのですが、ただ、今の独法は中期目標が細かすぎるという意見は私もそのとおり。現場にいてそう思いますし、あそこまで指示されると中期計画の立てようがないから中期目標と中期計画が同じ文章になっているというのがありますので、そこは独立行政法人の自立性という観点からも問題だと思っています。

先ほど別の委員がおっしゃった研究内容の評価ということに関しては、独立行政法人の評価委員会はやらないけれども、委員がおっしゃったイノベーション本部がチェックをしてやめさせることはできるたてつけになっていたのではなかったでしたか。

○事務局 おっしゃるとおりです。まだ法案を出すときには総合科学技術会議という名前でしたので、総合科学技術会議が中期目標管理について入り口と出口でチェックするという建て付けを考えておりました。

○座長 ありがとうございます。

もうそろそろ時間でございますので、5分過ぎてしまいまして、副大臣、何か。

○寺田内閣府副大臣 本当に活発かつ大変すばらしい議論が展開されたと思います。確かに政権・与党の方針そのものの大政策、これは政策そのものであり、それはまさに途上国の関係をよくするとか、生産性を上げるとかかなり抽象的、定性的な目標立て、これは当

然だろうと思います。しかし、実際PDCAを回すための目標、かなりアウトカム指標あるいは具体性のある目標がいるわけであって、実は総務大臣がそこらの具体の指針を示すということになっていますが、もう御承知のとおり各法人によりばらばらであり、必ずしも統一の方針がとれていないのもおっしゃるとおりだと思います。実は一体改革の医療改革のときの議論も全く同じ議論がありまして、厚生労働省医政局が出した一定の目標立てをなさいと都道府県に投げた、都道府県は全くばらばらだった。しかし、一定の方針を示したわけです。例えば第二次医療圏における患者数とか、かなり具体の目標をやって、47都道府県全てから一定の基準でもって出されたという経緯もあります。

また、郵政公社、日本郵政についても、前の政権のときはどんどん民営化したのだからどんどん貸出与信をやれ。今の政権ではむしろ民業補完だと、決してそのような能力もないし、やってはいけない。もう本当に政権その部分と具体の方針に落とし込むPDCAとして回す目標立ての部分。これは目標と計画とのオーバーラップの部分もあるわけですが、それはまたこの議論をしていくことができればと思います。

ありがとうございました。

○座長 ありがとうございました。政務官、何かございますか。

○山際内閣府大臣政務官 活発な御議論、ありがとうございました。安倍内閣のもとでも、例えば今のお話に類似する話として、基本設計を経済財政諮問会議にやってもらって、実質設計は産業競争力会議でやるのだという仕分けをして分けているという部分もあります。ある意味、それに近いような議論なのではないのかなという気がいたします。各レベルが混在しているのが当たり前なので、どのレベルのことをここで決めていくかということをも明確にして御議論いただければと思います。

ありがとうございました。

○座長 ありがとうございました。少し実務的にも議論しなければいけないところもあるかなと思います。活発な御議論、本当にありがとうございました。さまざまな御意見を出していただきましたけれども、それらも事務局において整理していただきまして、次回以降の検討に反映していきたいと思います。本日の議題は以上でございます。

最後に、次回の分科会の予定ですが、4月上旬ごろに開催させていただくこととしまして、具体的な日程についてはまだ決まっていないのですね。また後ほど事務局から御連絡したいと思いますので、よろしくお願ひしたいと思います。

それでは、これにて会議を終了いたします。本日はお忙しい中をお集まりいただきまして、大変ありがとうございました。

(以上)