

独立行政法人制度の見直しについて (組織規律、目標評価)

平成25年3月12日

目次

第1. 法人の分類について	1
第2. 法人の組織規律について	
(1) 法人の外部ガバナンスの整備	3
(2) 法人の内部ガバナンスの強化	4
(3) 人事管理の適正化	6
第3. 目標・評価について	
一貫性・実効性のある目標・評価（中期目標管理）の仕組みの構築	7
24年法案における評価体制	9
評価体制について（現行、20年法案、24年法案）	10
評価体制についての比較（20年法案、24年法案）	11

第1. 法人の分類について

【問題点・課題】

- ・独立行政法人制度は自主性・自律性の下に中期的な目標管理を行う仕組みであるが、例えば、国の判断と責任の下で国と密接な連携を図りつつ確実・正確な執行に重点が置かれる法人や、高い専門性や成果発現までの長期性等を有する研究開発型の法人など、共通の特性を有する法人も存在。
- ・こうした様々な分野で様々な態様の業務を行っている法人すべてを一律の制度にはめ込んでおり、行政の実施機関として独法に期待されていた機能が十分に発揮できない仕組み。

現行制度

独立行政法人

すべての独立行政法人に一律に同じ制度を適用

24年法案

- ◎法人の事務・事業の特性に着目した分類分け、類型化をした上で、分類・類型毎に最適なガバナンスを構築し、行政の実施機関としての機能強化を図る
- ◎中期目標行政法人、行政執行法人の大きく2つに分類
- ◎中期目標行政法人は、研究開発など共通の特性に応じて類型化

行政法人

中期目標行政法人

- 中期目標管理
- 一定の自主的・自律的裁量
- 類型化
 - ・研究開発型
 - ・文化振興型
 - ・大学連携型
 - ・金融業務型 等

行政執行法人

- 単年度管理
- 国との密接な連携
- ※役職員に国家公務員の身分を付与

(参考) 20年法案

- ・法人の分類分け、類型化なし

※中期目標行政法人、行政執行法人の具体的な法人名は、参考資料1ページを参照

XI. 政治・行政・党改革

3 1 1 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。

自民党行政改革推進本部報告書「機動的・戦略的に機能する行政の実現」(平成24年9月7日)(抄)

(4) 独立行政法人・特別会計委員会の今後の検討の視点と方向性

2) 独立行政法人制度改革の検討の方向性

① 法人の性格にあわせた制度設計

独立行政法人については、「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」することとしているにもかかわらず、いわゆる研究開発法人、造幣局・国立印刷局、国立文化財機構、農業者年金基金など、多種多様な法人について、基本的には、ほぼ同じ仕組としている。確かに、個別法で一部特例規定を設けているものもあるが、それで十分対応できているだろうか。もちろん、かつての特殊法人のように、法人ごとにすべてバラバラな仕組となってしまうのは、元も子もないが、例えば、中期的な業務管理をする法人と年度ごとの業務管理をする法人の双方の形をとり得ることとすることの是非等について、検討を行うべきと考える。

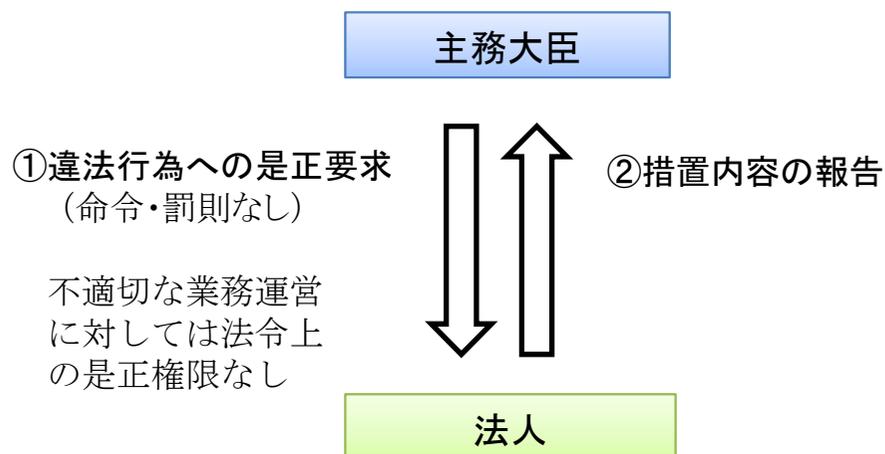
第2. 法人の組織規律について

(1) 法人の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）

【問題点・課題】

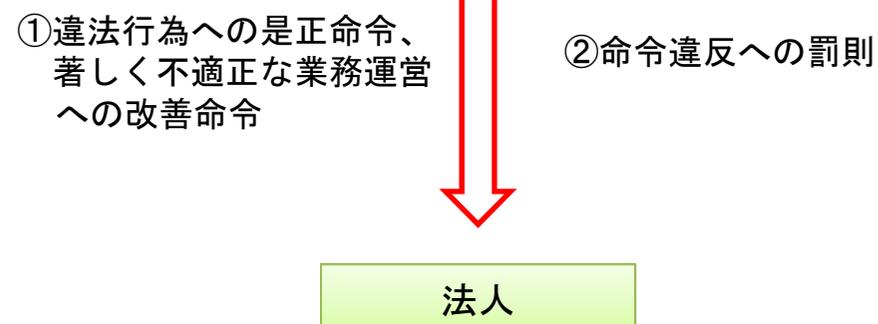
・法人の違法行為や著しく不適正な業務運営に対し、主務大臣の強制力が働かない

現行制度



24年法案

◎主務大臣が適正な関与を図れるよう、是正命令権を付与



(参考) 20年法案

- ・主務大臣は、総務省の独立行政法人評価委員会から業務運営改善の勧告を受けた場合は、法人に必要な指示が可能

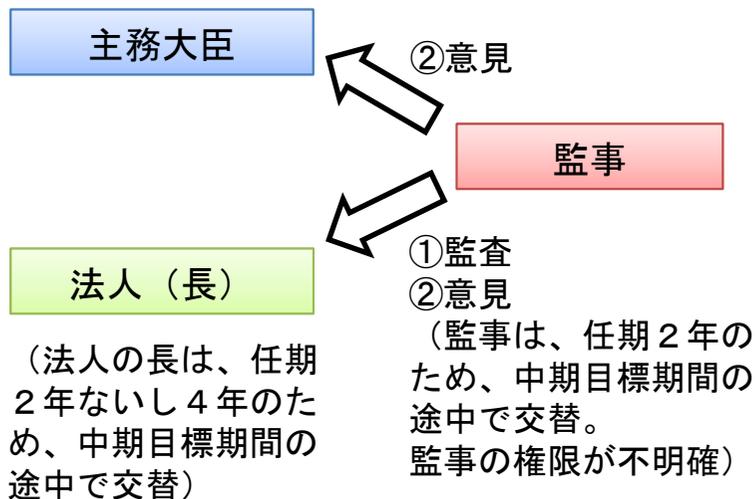
※法人の問題事例は、参考資料89ページ参照

(2) 法人の内部ガバナンスの強化（監事の権限強化等）

【問題点・課題】

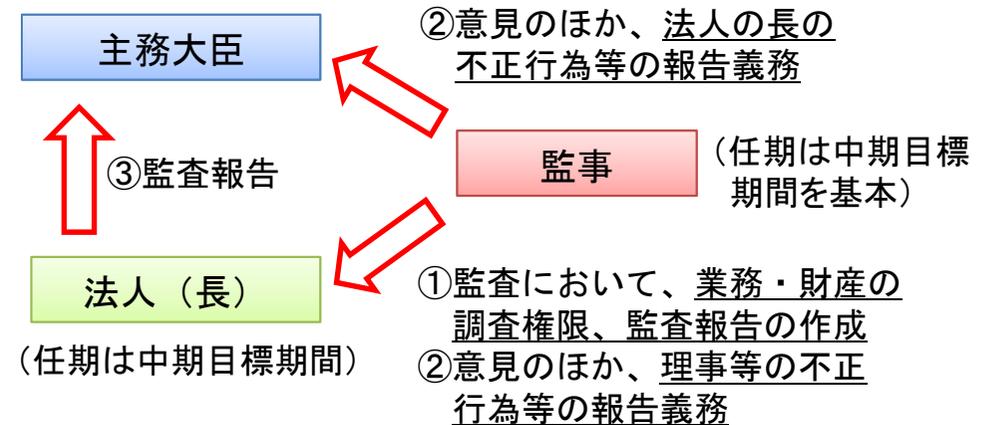
- ・談合、架空取引、研究費の預け等不祥事が多発
- ・存在意義が低下した業務及び組織が法人内に温存
- ・不要な資産を法人内に温存
- 監事が機能せず、法人内部のガバナンスが効かない

現行制度



24年法案

- ◎法人の長・監事に権限・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
- ◎法人の長、監事の任期の見直し（中期目標期間に対応）
- ◎監事の調査権限を明記、役員の不正等の報告義務



- ◎役員職務忠実義務と任務懈怠に対する損害賠償責任を導入
- ◎内部統制システム構築の義務付け
- ◎運営費交付金を適正かつ効率的に使用する責務を明記

（参考）20年法案

- ・監事の調査権限、役員の不正行為の報告義務
- ・監事の任期は4年間を基本（最後の財務諸表の承認時まで）
- ・内部統制システム構築の義務付け

※法人の問題事例は、参考資料90ページ参照

自民党行政改革推進本部報告書

「機動的・戦略的に機能する行政の実現」（平成24年9月7日）（抄）

- (4) 独立行政法人・特別会計委員会の今後の検討の視点と方向性
 - 2) 独立行政法人制度改革の検討の方向性
 - ③ ガバナンスの強化

独立行政法人制度で重要となるのは、法人内のガバナンスである。

理事の任命権が法人の長にあるため、法人としての意思決定が法人の長の意思のみに左右されやすいという指摘もある。

むしろ、独立行政法人の長にとっては、そもそも業務の拡大の裁量がなく、実質的には役職員の人事権くらいしか権限がなく、これをいま以上弱めることについてのメリットは見いだせない。

法人の長が明確なコミットメントを行い、それを主務大臣が認めたのであれば、法人の長がその実現のために法人内で指導力を発揮し、国がその結果を評価するという独立行政法人の目標管理・評価の純粹形を徹底することにより、法人の長の指導力を強化すべきである。したがって、独立行政法人が定める各種計画について、現在の平板な計画を改め、法人の長のコミットメントが、明確かつ分かりやすくなるようなものとするについて検討すべきである。

法人の長の指導力を強化するのであれば、併せて監事の役割を強化する必要もある。もともと、現時点でも、独立行政法人の監事は、法人の長と同様、大臣の任命となっており、法人の長と上下の関係にはなく、権限も十分付与されている。しかし、いわば法の不備で監事とその職務を十分に果たせていないと考える。

具体的には、ほとんどの法人の監事の任期が法人の長の任期よりも短く、中期目標期間を意識していない2年となっている。しかし、その期間内だけでは、法人の業務内容、財務体質等の把握、改善方策の検討などが十分に行われず、結局、後任の監事に引き継ぐことになってしまう。このような実態は、そもそも独立行政法人制度が目指した姿に沿っていないのではないか。この任期に関する規定は、改正すべき必要性が高い。

(3) 人事管理の適正化

【問題点・課題】

・独法OBが再就職している子会社などとの間に不透明な支出(談合、随意契約、会費)

現行制度

【再就職規制】

・非公務員型独立行政法人には、役職員の再就職に関する規制なし。

(参考) 20年法案

・非公務員型の独法の役職員に再就職規制を導入(24年法案とほぼ同じ)

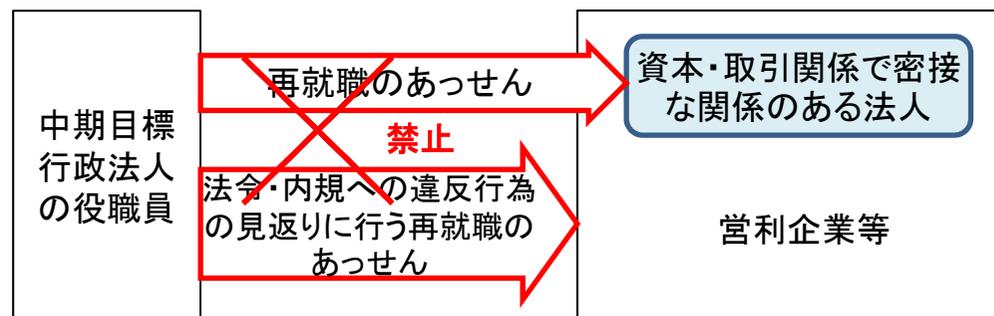
【役員の定年制】

・閣議決定により、独法の役員の在任は、原則65歳まで(理事長やこれに相当する職など特別の事情がある場合は70歳まで)

24年法案

- ◎不透明な人と資金の流れを抑制し、法人の業務運営の公正性、透明性を高めるため、中期目標行政法人の役職員に、再就職規制を導入
- ◎役員の定年制を導入

【法人の役職員に対する再就職規制の導入】



このほか、以下の規制も導入

- ・在職中に違反行為の見返りに行う求職活動の規制
- ・法人OBから違反行為に係る働きかけを受けた場合、法人の長に届出を義務付け

【役員の定年制の導入】

- ・法人は、制度所管府省の定める基準に基づき、役員の定年に関する規程を定める。

※法人の問題事例は、参考資料91ページ参照

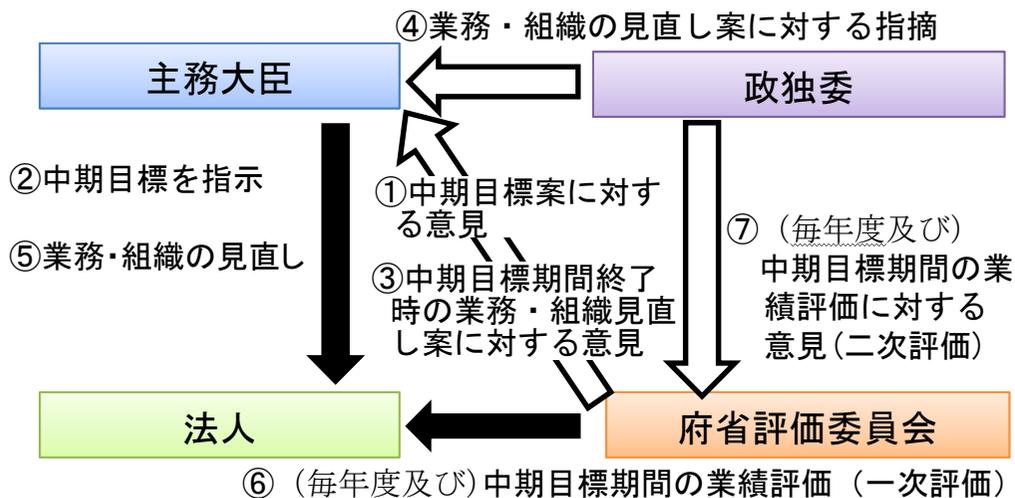
第3. 目標・評価について

一貫性・実効性のある目標・評価（中期目標管理）の仕組みの構築

【問題点・課題】

- ・主務大臣が政策責任を果たすことができる評価の仕組みではなく、PDCAサイクルが機能していない。
- ・評価がお手盛り(問題を起こした法人にも高い評価)
- ・中期目標が明確でなく、事後に中期目標の達成の成否を検証できないため、適切な経営管理ができない。
- ・政独委は、総務省の現地調査網を活用できないため、突っ込んだ業務・組織の見直しが困難。
- ・評価疲れとの指摘
- 見直しが不十分であるため、存在意義が低下した業務・組織が温存され、業務の重点化が不十分

現行制度



中期目標管理の手順

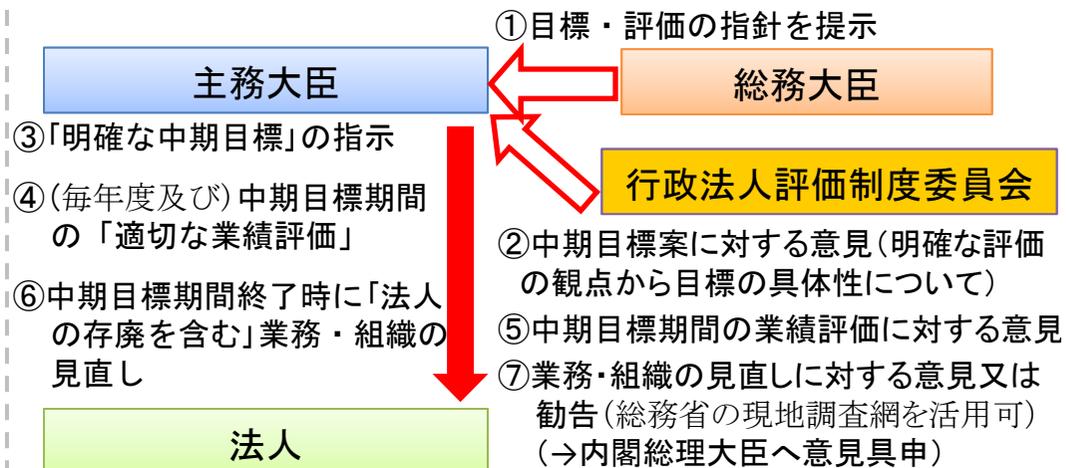
- 中期目標
- 中期目標期間終了時の業務・組織の見直し
- 次期中期目標
- 中期目標期間の業績評価
- (業績・組織の見直しや次期中期目標に反映されない)

(参考) 20年法案

- ・評価機関を総務省の独立行政法人評価委員会に一元化（各府省評価委、政独委は廃止）

24年法案

- ◎評価者を主務大臣に変更し、政策責任者たる主務大臣の下でのPDCAサイクルを強化し、目標と評価の一貫性・実効性を向上
- ◎第三者機関が主務大臣の評価結果を点検
- ◎目標・評価の指針を総務大臣が策定し、評語（SABC等）を統一
- ◎手続の簡素化、評価疲れにも配慮。行政評価・監視に法人を追加



中期目標管理の手順

- 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業務・組織の見直し
- 次期中期目標

※法人の問題事例は、参考資料65、74、93ページ参照

(参考1) 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

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。

(参考2) 自由民主党 行政改革推進本部 報告書「機動的・戦略的に機能する行政の実現」(抄)

(平成24年9月7日)

(4) 独立行政法人・特別会計委員会の今後の検討の視点と方向性

2) 独立行政法人制度改革の検討の方向性

② 評価の問題

独立行政法人の評価について、一部の法人からは「評価疲れ」という悲鳴が寄せられているところでもあり、評価のための評価、不要、不毛な評価になっていないかという視点から、今後具体的に精査するべきである。

その際、各府省評価委員会、政策評価・独立行政法人評価委員会による評価、法人が担う業務の上位にある政策・施策についての各府省による政策評価、総務省による政策評価、主務大臣による法人の見直し、政策評価・独立行政法人評価委員会による勧告といった評価や見直しのシステム・手続の全体についての効率化・簡素化を検討すべきである。

また、独立行政法人の評価のうち、目標に対する達成度合いの評価については、現在、すべての法人について、制度上は、業務目標達成度の評価と効率化目標の達成度が同等に扱われている。しかし、実際の運用にあたっては、独立行政法人の使命が「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こととされていることもあり、効率化目標の達成度の評価が過度に重視されているのではないか。

この点は、法人の業務の性質により異なるかもしれないが、評価において、業務目標の達成度の評価により重きを置くことについて検討を行うべきである。

さらに、政策の企画立案から実施までを一体のものとして評価を行うことも必要であり、総務省が実施する「行政評価・監視」において、このような上流から下流までの評価を一貫して行うこととすべきである。

24年法案における評価体制

○主務大臣が政策の企画立案部門と実施部門を一体的に評価・改善

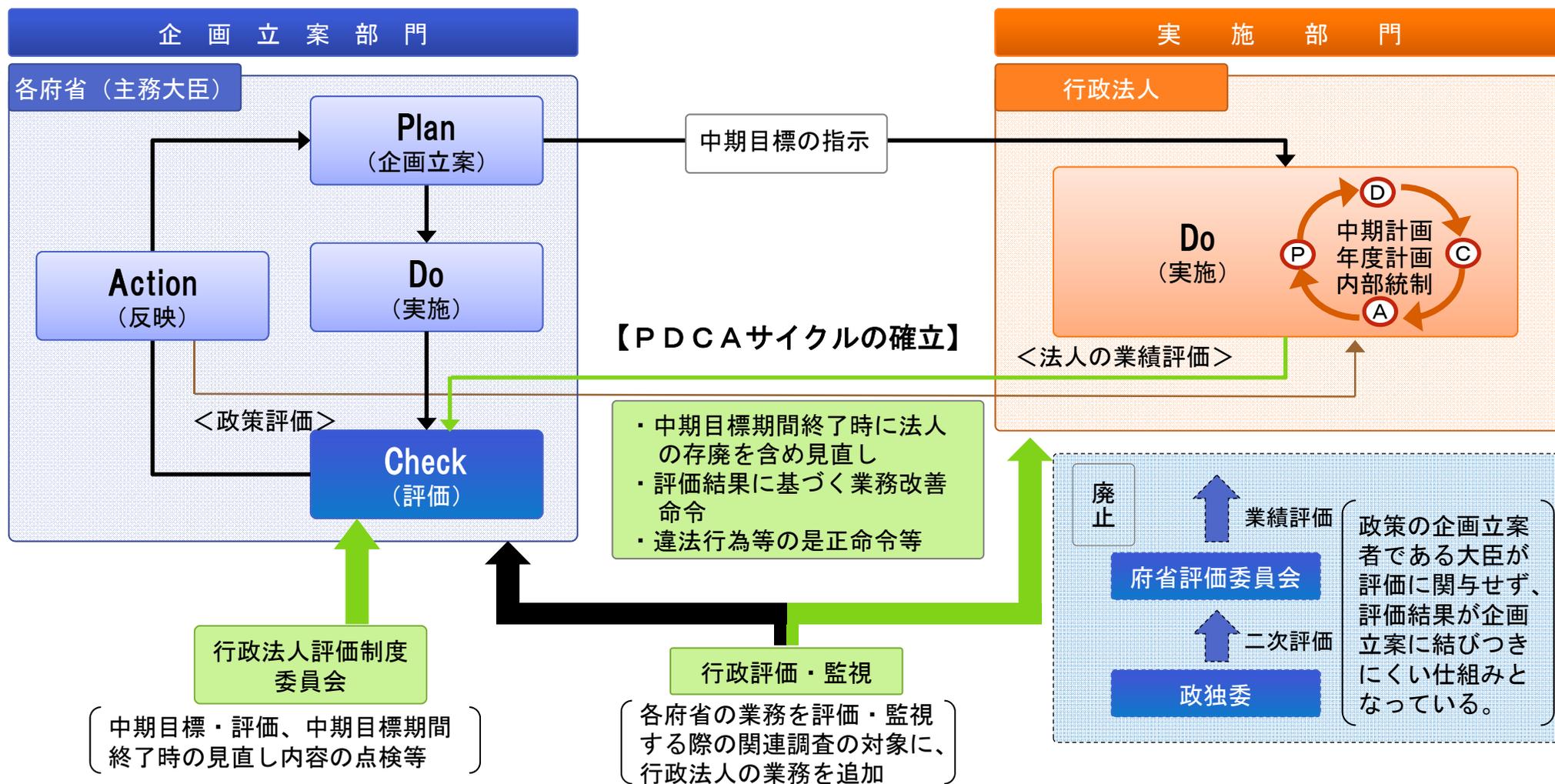
・政策評価と法人の業績評価の主体を政策責任者たる主務大臣の下に一元化し、両者を連携させることで、法人の業績評価の結果が政策の企画立案に確実に反映され、一貫性・実効性あるPDCAサイクルを確立

○第三者機関が、主務大臣の企画立案部門を視野に入れた実施部門の点検が可能

・行政法人評価制度委員会が、主務大臣に対し、企画立案部門を視野に入れた実施部門に対する意見・勧告が可能

○行政評価・監視により企画立案部門と実施部門を一体的に見直し

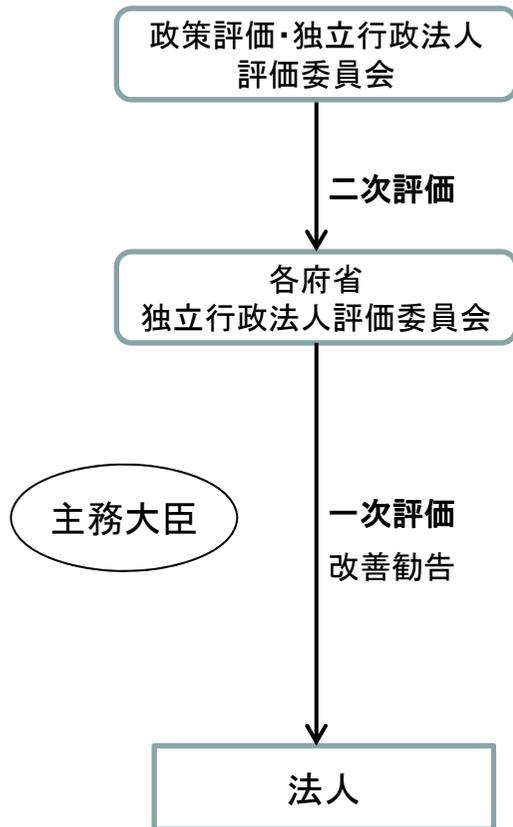
・総務省の行政評価・監視の対象に法人を追加することで、企画立案部門に加え、実施部門を一体として効果的に点検し、総務省の行政法人評価制度委員会と連携することにより効果的な見直しが可能



評価体制について(現行、20年法案、24年法案)

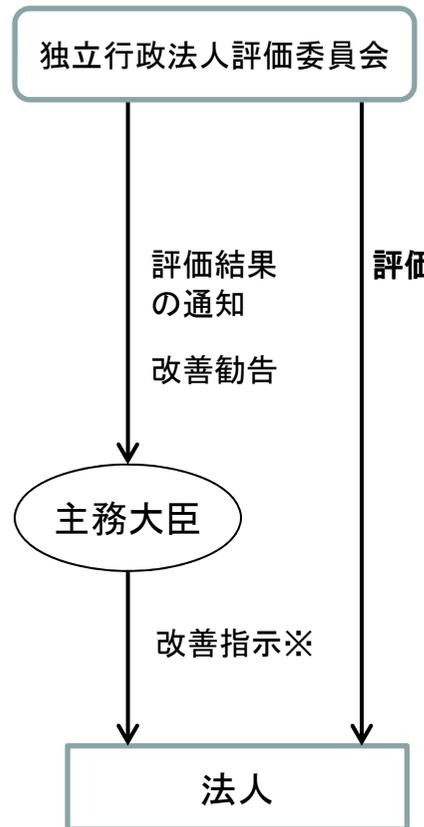
<現行>

- 各府省独法評価委員会による評価 (一次評価)
- 政独委による評価結果の評価 (二次評価)



<20年法案>

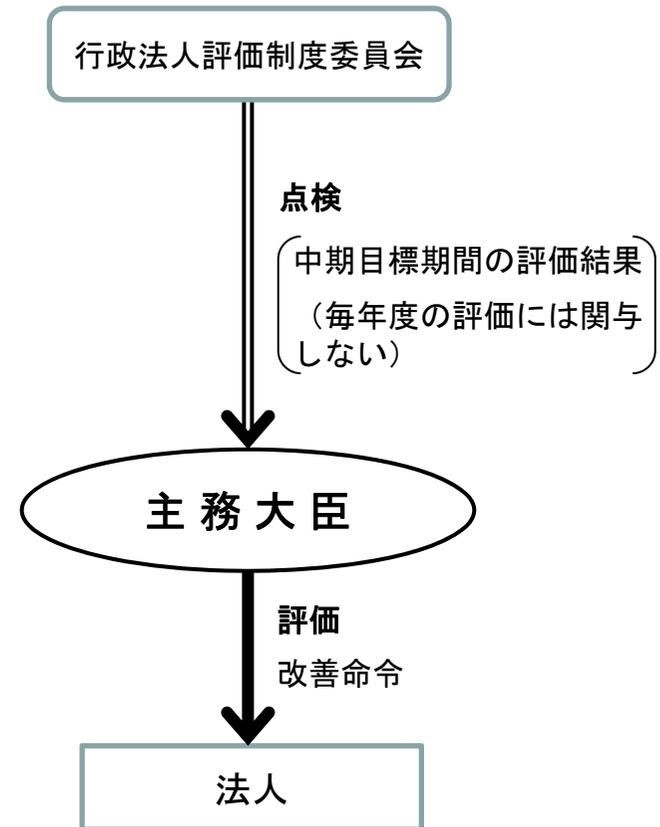
- 独立行政法人の評価機能を一元化 (各府省独法評価委員会、政策評価・独立行政法人評価委員会は廃止)



※独立行政法人評価委員会から業務運営改善の勧告を受けた場合に限定

<24年法案>

- 主務大臣による評価 (各府省独法評価委員会、政策評価・独立行政法人評価委員会は廃止)
- 中立・公正な第三者機関 (行政法人評価制度委員会) による点検



(注) 行政法人評価制度委員会は、評価の制度及び実施に関する重要事項を随時、調査審議し、総務大臣又は主務大臣に意見を述べる事が可能

評価体制についての比較(20年法案、24年法案)

	20年法案	24年法案
メリット	<p>【独立行政法人評価委員会への一元化】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○評価の一層の客観性、厳格性の確保 ○評価の内容、質の統一 	<p>【主務大臣による評価】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○主務大臣が政策責任を果たすとの観点から評価を実施 ○国の政策の企画立案部門（政策評価）、実施部門（法人の業績評価）を、主務大臣が一体的な評価が可能となり、法人の業績評価結果を企画立案部門の改善に確実に反映 <p style="text-align: center;">↓</p> <p>主務大臣の下での政策のPDCAサイクルの強化、一貫性・実効性のある評価の仕組みへ</p>
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> ○独立行政法人評価委員会が、全ての法人の評価を実施することは現実的か（評価委を補佐する事務体制の肥大化の懸念） ○独立行政法人評価委員会は、現場から遠いところにあり、日常的に必要な情報を得られず、また、事業成果などの業績の内容も踏まえた専門的な評価が困難 ○主務大臣による改善も限定的であり、政策への反映も不十分など、評価の実効性に課題あり 	

※主務大臣による評価（24年法案）には、恣意的な評価（いわゆるお手盛り評価）の懸念があるが、以下で対応可能

- ・ 行政法人評価制度委員会による点検（委員会は、主務大臣による企画立案・実施部門の一体的な見直しを視野に、評価結果、中期目標期間終了時の見直しを点検）
- ・ 目標・評価の指針を総務大臣が策定（事前に行政法人評価制度委員会が点検）
- ・ 目標設定の具体化を法案へ明記