

各法人の事務・事業の特性を踏まえた 法人の整理と類型化等について

平成25年4月16日

目 次

- 1. 法人形態の整理の考え方について…………… 1
- 2. 事務・事業の特性を踏まえた法人の類型化について……………6
- 3. 研究開発を行う法人の能力強化に向けた対応について……………16

1. 法人形態の整理の考え方について

法人形態の見直しについて

「独立行政法人改革の検討の視点」(第1回行政改革推進会議資料)(抄)

- 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。

「行政改革会議最終報告」(平成9年12月3日)(抄)

Ⅳ 行政機能の減量(アウトソーシング)、効率化等

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。

③ 独立行政法人の対象業務と設立の考え方

ア 対象業務の考え方

次の要件を満たす事務・事業を、独立行政法人化により業務の効率性、サービス等の質及び透明性の向上が図られるものとして、独立行政法人の対象とする。

a 業務の性質上、次の要件を満たす事務・事業であること

ア) 国民生活・社会経済の安定等の公共上の見地から、その確実な実施が必要とされること

イ) 国が自ら主体となって直接実施しなければならない事務・事業(注)ではないこと

ウ) 民間の主体にゆだねた場合には必ず実施されるという保証がないか、又は公共的な事務・事業として独占して行わせることが必要なものであること

b 独立の組織とするに足るだけの業務量のまとまりがあること

(注) 国が自ら主体となって直接実施しなければならない事務・事業

○ 私人の権利義務に直接かつ強度の制限等を及ぼす公権力の行使に当たる事務・事業

○ その性質上、国が自らの名において行うのでなければ成立しない事務・事業

○ 災害等国の重大な危機管理に直結し、直接国の責任において実施することが必要な事務・事業

法人形態の整理の考え方について①

「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」(H24.1.20閣議決定)(抄)

I 独立行政法人の制度及び組織の見直しの背景と基本的考え方

今般、全法人一律の現行制度と全法人の組織の在り方を、以下に掲げる考え方に沿って抜本的かつ一体的に見直し、講ずべき措置を取りまとめた。

- 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。

「独立行政法人改革に関する分科会報告書」(H24.1.19)(抄)

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。

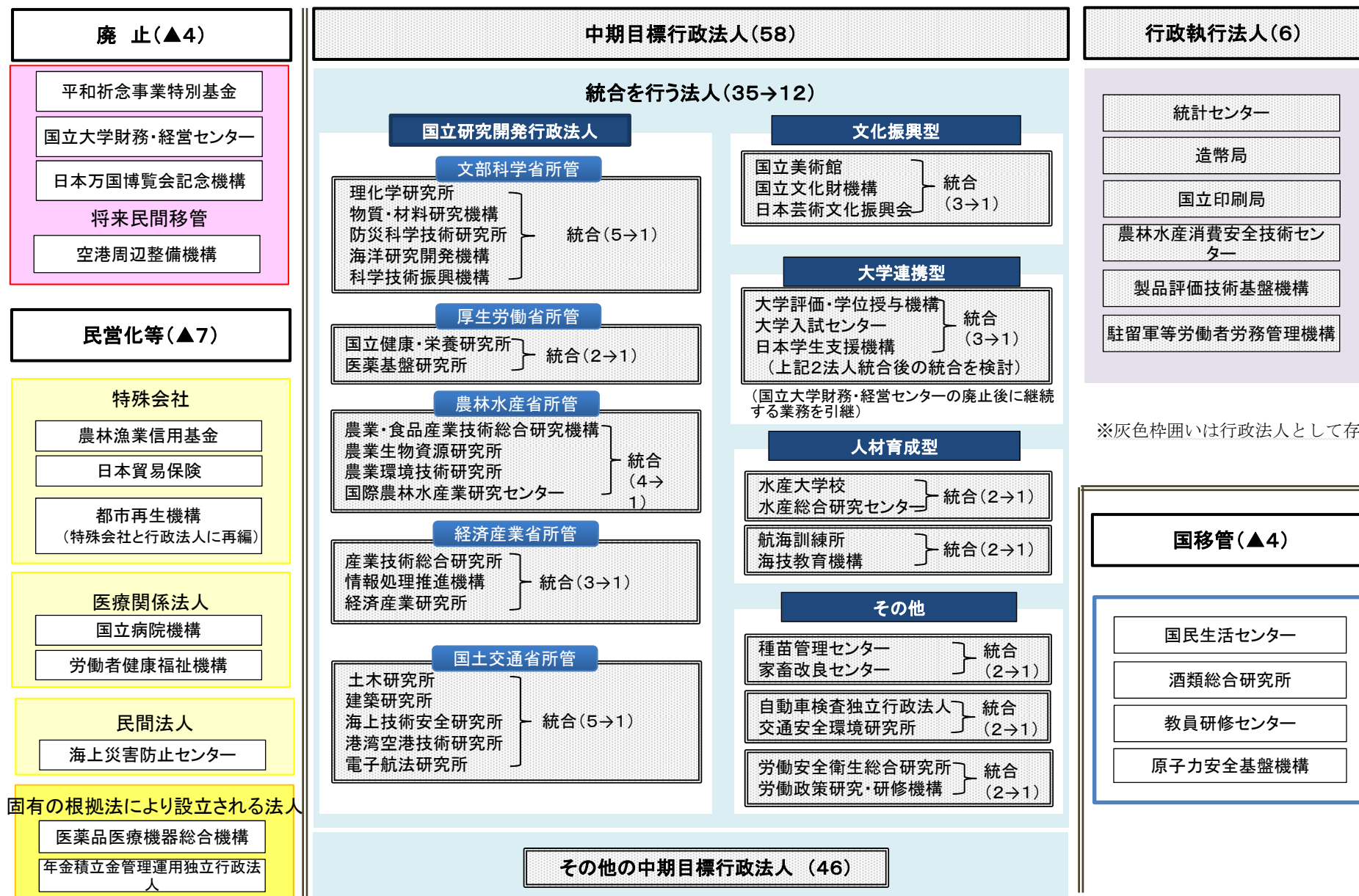
また、その検討の結果、廃止又は民営化等を行うべきと判断された法人以外の法人については、上記Ⅱで述べた新たな法人制度に基づく法人に移行することが適当である。

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。

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） における組織の見直し方針（現行102法人→64法人）



※灰色枠囲いは行政法人として存続

法人形態の整理の考え方について②

「独立行政法人整理合理化計画」(H19.12.24閣議決定)(抄)

Ⅱ. 各独立行政法人の事務・事業及び組織等について講ずべき措置

1. 検討の基本的な考え方

(2)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する。
- ② 事務・事業自体は国が関与する必要があるが、事業性の認められる法人等の事務・事業であって、効率的・機動的な経営の実施が可能となるなど、民間主体又は政府全額出資の特殊会社で実施させることができるものについては、民営化、全額政府出資の特殊会社化を行う。

(3)統合、他機関・地方への移管

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型の独立行政法人、小規模な法人であって業務運営の効率化等が図られるものについては、他法人との統合や他機関・地方への移管を行う(他の主務大臣の所管に係る法人の行う関連業務(研究開発・政策研究業務、病院業務、国際業務など。)を含む。)

(4)非公務員化

簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律(平成18年法律第47号。以下「行政改革推進法」という。)第52条の規定に基づき、役職員に国家公務員の身分を与えることが必要と認められないときは、特定独立行政法人の役職員の非公務員化を行う。

「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） における組織の見直し方針

法人の削減(101法人 → 85法人)

法人の廃止(▲3法人)

日本万国博覧会記念機構
平成22年度までに独立行政法人としては廃止
⇒ 今国会において、廃止法案を提出予定

メディア教育開発センター
平成20年度末に法人を廃止
⇒ 平成21年3月に廃止

緑資源機構
平成19年度限りで廃止
⇒ 平成20年3月に廃止

民営化等(▲3法人)

特殊会社
通関情報管理センター
特殊会社化
⇒ 平成20年10月に特殊会社に移行

日本貿易保険
政府全額出資の特殊会社化

民間法人
海上災害防止センター
指定法人化
⇒ 平成25年10月に民間法人に移行予定

法人の統合(16法人→6法人)

交通安全研究所
海上技術安全研究所
港湾空港技術研究所
電子航法研究所 } 統合 (4→1)

農業生物資源研究所
農業環境技術研究所
種苗管理センター } 統合 (3→1)

大学評価・学位授与機構
国立大学財務・経営センター } 統合 (2→1)

国立健康・栄養研究所
医薬基盤研究所 } 統合 (2→1)

防災科学技術研究所
海洋研究開発機構 } 統合 (2→1)

労働者健康福祉機構
労働安全衛生総合研究所 } 統合 (2→1)

その他の独立行政法人(77法人)

法人の在り方について将来的に検討することとされている法人(4法人)

雇用・能力開発機構
⇒ 平成23年10月に廃止

空港周辺整備機構

都市再生機構

住宅金融支援機構

大学共同利用機関法人に移管(1法人)

国立国語研究所
⇒ 平成21年10月に実施

2. 事務・事業の特性を踏まえた法人の 類型化について

事務・事業の特性を踏まえた類型化に関するこれまでの閣議決定等

「独立行政法人改革の検討の視点」(第1回行政改革推進会議資料)(抄)

- 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。

「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」(H24. 1. 20閣議決定)(抄)

I 独立行政法人の制度及び組織の見直しの背景と基本的考え方

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。

II 独立行政法人の制度の見直し

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

各法人が行う事務・事業の特性に着目し、以下のような分類を行った上で、それぞれについて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 一定の自主的・自律的裁量を有しつつ、計画的な枠組みの下で事務・事業を行うことにより、主務大臣が設定し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、确实・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。）

(次頁に続く)

(前頁より)

(1) 成果目標達成法人

成果目標達成法人は、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ことから、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することとし、その具体的な内容については、別紙で示した類型に即し、必要に応じ個別法も含めた法制的な対応（ふさわしい名称を含む。）を行う。

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。また、いずれの類型にも該当しない事務・事業を行う法人については、「2. 新たな法人制度に共通するルールの整備」に示すガバナンスが適用されることになる。

(2) 行政執行法人

行政執行法人の行う事務・事業については、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く、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が適切である。また、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のが適当である。

自民党政権公約 J-ファイル2012（抄）

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。

法人の類型化に係るこれまでの改革における考え方について

20年法案

⇒法人の類型化についての規定なし

24年閣議決定・法案

⇒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、法人を大きく以下の二つに分類

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

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

○法人の事務・事業の特性を踏まえて以下の8つの類型を設定

- | | |
|---------|---------|
| ① 研究開発型 | ③ 大学連携型 |
| ② 文化振興型 | ⑤ 国際業務型 |
| ④ 金融業務型 | ⑦ 行政事業型 |
| ⑥ 人材育成型 | |
| ⑧ その他 | |

①研究開発型

24年1月閣議決定・24年法案時における位置付け

1. 類型の概要と課題

①概要

○法人の主要な業務として、高い専門性等を有する研究開発に係る事務・事業を実施し、公益に資する研究開発成果の最大化を重要な政策目的とする法人類型

②課題

- 科学技術・イノベーション政策の司令塔機能が強化され、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、これまでの独法の体制では、司令塔の指示を受けて的確に対応することができない場合も生じかねない。このため、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える仕組みにすることが必要。
- 一つのテーマに関して、基礎研究、シーズ発掘、実用化研究等各段階毎に、別々の法人で研究が行われていることがある。このような場合、個別の研究分野に関して、実用化までの一連の流れを俯瞰することなく研究が行われたり、研究対象に重複が生じたり、研究領域の狭間で重要な研究が抜け落ちるといった問題が生じかねない。急速に変化する環境に対し、限られた資源を有効に活用しつつ的確に研究開発を進めるためには、硬直的な組織を見直し、組織の大括り化等を行うことが必要。
- 研究開発に関しては、その成果が現れるまで長期間を有するケースが存在するが、国民の税金を原資とする財政資金を財源とする以上、時代のニーズに則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にすることが必要。そのため、中止を含めたテーマの見直し等が柔軟に行えるような仕組みの整備が必要。

2. 構築すべきガバナンス

※24年法案において、名称を「国立研究開発行政法人」とした。

- 研究開発面における国際水準にも即した適切な目標設定・評価に資するため、主務大臣の下に研究開発に関する審議会（外国人を含む。）を設置。時期を明確にした実効的な成果指標の設定を図るとともに、評価に当たっては、国際的な動向等も踏まえた共通的な運用を図る。
- 総合科学技術会議による、科学技術イノベーション政策の観点からの目標設定・業務実績評価等に係る点検
- 適切な中期目標期間の設定。
- 競争性、透明性、公正性、効率性等を確保しつつ、事務・事業の特性、調達する財・サービスの性質等を考慮した法人の契約・調達の基準やルールの構築の検討。
- 国際的頭脳循環（ブレインサーキュレーション）の促進、イノベーション創出促進の観点からの自己収入の扱い、会計基準の在り方等の仕組みや、これらに関連する運用について、その法人の業務に応じた適切な内容となるよう対応。

3. 対象となる法人例

情報通信研究機構、理化学研究所、国立健康・栄養研究所、農業・食品産業技術総合研究機構、産業技術総合研究所、土木研究所 等

②文化振興型

1. 類型の概要と課題

①概 要

○美術品・文化財の保存・活用や芸能の振興等文化・芸術等の分野の振興に関する事務・事業を行う法人類型

②課 題

○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が必要。

○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、こうした取組み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についても検討することが必要。

○現在、文化振興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。このため、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等により、着実に事業を遂行できる体制を整備することが必要。

2. 構築すべきガバナンス

○有識者による審議機関を設置し、重要事項を審議する。

○民間等の資金の活用を図り、国の負担を増やさない形で事業を充実し、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。

3. 対象となる法人例

国立美術館、国立文化財機構、日本芸術文化振興会、国立科学博物館 等

③大学連携型

1. 類型の概要と課題

①概 要

○大学との連携の下で、大学の運営等を支援する事務・事業を行っている法人類型

②課 題

○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う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。

○そのためには、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する体制を整備することが必要。また、そのような支援が的確になされるためには、大学関係者との連携が必要不可欠。

2. 構築すべきガバナンス

○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っては、主務大臣に意見を述べることとする。

3. 対象となる法人例

大学評価・学位授与機構、大学入試センター、日本学生支援機構 等

④金融業務型

1. 類型の概要と課題

①概要

○政策的手段として出融資、債務保証といった金融的手法による事務・事業を行っている法人類型

②課題

○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が用いられることがあるが、こうした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ことが不可欠。

○そのためには、現在の独立行政法人に係る評価の仕組みでは不十分であり、また、主務大臣による点検には専門性の観点から限界があるため、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。

2. 構築すべきガバナンス

○法人の財務状況を専門的に点検する体制の整備を図り、内部ガバナンスをより高度化する。

○金融庁検査がなじむ業務について、主務省と金融庁との連携、検査体制の整備を図った上で、金融庁検査を導入する。

3. 対象となる法人例

奄美群島振興開発基金、住宅金融支援機構 等

⑤国際業務型

1. 類型の概要と課題

①概要

○世界各地に海外事務所を設置し、開発援助、文化交流、貿易振興及び観光振興といった国際関係業務を主な事務・事業とする法人類型

②課題

○我が国と世界とのヒト・モノ・カネの流れをさらに充実させるためには、文化交流や企業支援、観光客誘致等の取組みを個別に行うのではなく、有機的に実施することが効果的であり、利用者の利便性の向上にもつながる。

○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みを進めてきているが、我が国の成長に向けてさらなる充実・強化が図られるような見直しが必要。

2. 構築すべきガバナンス

○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。

○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・評価に係る共通ルールを設定する。

3. 対象となる法人例

国際協力機構、国際交流基金、日本貿易振興機構、国際観光振興機構 等

⑥人材育成型

1. 類型の概要と課題

①概要

○政策上必要と判断された特定の分野において、専門性の高い教育を実施することにより、該当分野を支える人材を育成する事務・事業を行う法人類型

②課題

○国による政策の一環として特定の産業に専門的な技能・知識を有する優秀な人材を供給する役割を果たしていくに当たり、現下の厳しい財政事情の中で今後も持続可能な形でこうした事業を行っていくためには、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みが必要。

○そのためには、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。

2. 構築すべきガバナンス

○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。

○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。

3. 対象となる法人例

水産大学校、航海訓練所、海技教育機構、航空大学校 等

⑦行政事業型

1. 類型の概要と課題

①概要

○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法人類型

②課題

○インフラ整備等国民の利便性向上に資する事業を補助金等を財源に実施している法人については、主な業務が個別の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。

○このため、効率的な事業執行の実現に向けて、より効果的に国民生活の利便性向上に資するよう仕組みを見直すことが必要。

2. 構築すべきガバナンス

○中期目標管理においては、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。

○運営費交付金が充てられている事業の内容を精査し、可能な限り補助金等に切り替えるものとする。

3. 対象となる法人例

農畜産業振興機構、鉄道建設・運輸施設整備機構、水資源機構、環境再生保全機構 等

3. 研究開発を行う法人の能力強化に向けた 対応について

研究開発能力の強化に向けた課題

【第4期科学技術基本計画における内容】

国は、「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)を踏まえつつ、研究開発の特性(長期性、不確実性、予見不可能性、専門性)に鑑み、組織のガバナンスやマネジメントの改革等を実現する国の研究開発機関に関する新たな制度を創設する。また、現行制度においても、運用上、改善が可能なものについては、早急に見直しを検討する。

主な課題

研究開発成果の最大化に資することを目的とした制度設計になっていない

国を代表して国家的に重要な政策課題等に取り組む機関であることが明確でない

いわゆる「評価疲れ」が生じ、研究開発に相応しい評価制度となっていない

国の関与が制度的に不十分で、環境変化に機敏に対応できていない

国際水準にあったマネジメントを可能とする制度設計・運用となっていない

具体的検討項目

○研究開発の成果を最大にし、科学技術の水準の向上や我が国の国際競争力向上に資すること等を目的とする

○公共上の見地からの研究開発を遂行し、その成果を最大にする機関として規定
○国益を担うにふさわしい名称を付与

○評価者を主務大臣に一元化
○科学的知見に基づいて適切な助言を行う仕組みの整備
○国際水準に即した適切な評価制度

○環境変化に機敏に対応するため、司令塔(総合科学技術会議)や主務大臣による機関に対する関与

○研究開発プロジェクトの特性に応じた中期目標期間の設定
○国際的人材獲得競争へ対応した研究者等の給与水準
○国際水準に即した適切な評価制度(再掲)
○自己収入の取扱い、調達、予算繰越等の柔軟化(運用)

研究開発能力の強化に向けた課題を踏まえた平成24年法案における対応

【基本的な考え方】

平成24年法案においては、高い専門性等を有する研究開発に係る事務・事業を実施し、公益に資する研究開発成果の最大化を目的とする法人を「国立研究開発行政法人」として類型化し、研究開発の特性に応じた規律を盛り込んだところ。

法律事項として規定

研究開発の事務・事業の制度設計の特性に応じた規定

主要な業務として「科学技術に関する研究開発に係る事務・事業を実施し、公益に資する研究開発に係る事務・事業の最大限の成果を得ることを目的」とする法人を類型化し、名称として「国立研究開発行政法人」を使用

評価者を主務大臣に一元化するとともに、主務大臣による中期目標設定、中期目標期間の業務実績評価、中期目標期間終了時の検討に際し、研究開発に関する審議会（外国人の委員を含む。）から意見聴取

司令塔（総合科学技術会議）機能の強化を前提としつつ、国立研究開発行政法人の中期目標設定や業務実績評価時等において、総合科学技術会議の関与を法定化

中期目標期間については、研究開発の特性に鑑み、7年（他の類型は5年）を上限とする

事務・事業の特性を踏まえた規定

法律の運用の基本となる条項において、法人の事務及び事業の特性に配慮するとともに、「事務・事業が内外の社会経済情勢を踏まえつつ適切に行われるよう」対応する旨を規定

法人の職員給与の支給基準の策定に当たって、「職員の職務の特性及び雇用形態その他の事情」を考慮する旨規定

運用事項として見直しを検討

競争性・透明性・公正性・効率性等を確保した契約・調達ルール の在り方、自己収入の取扱い、中期目標期間を跨ぐ予算の繰越、目的積立金の認定等について、問題点の洗い出しや必要に応じた見直しを検討