

独立行政法人改革に関する中間とりまとめ
～行政改革推進会議での中間的整理のために～

平成25年6月5日

独立行政法人改革に関する有識者懇談会

目 次

はじめに	1
(1) 独立行政法人制度の趣旨と基本理念	1
(2) 改革の検討経緯	1
(3) 独立行政法人制度・運用に対する評価と課題	1
(4) 本懇談会としての改革に対する基本的な認識	2
1. 独立行政法人制度改革の基本的な方向性	3
2. 独立行政法人制度の具体的な見直しの方向性	3
(1) 法人の裁量、国の関与の度合い等に応じた法人の分類	3
(2) P D C Aサイクルが機能する目標・評価の仕組みの構築	4
(3) 法人の内外から業務運営を改善する仕組みの導入	6
(4) 財政規律、報酬・給与等の見直し及び情報公開の充実	7
3. 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	9
(1) 法人形態の整理の基本的考え方	10
(2) 法人の類型化について	10
(3) 研究開発を行う法人への対応について	11

○はじめに

(1) 独立行政法人制度の趣旨と基本理念

- 独立行政法人制度は、平成 13 年 1 月の中央省庁等改革の一環として、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に創設されたものである。行政における企画立案部門と実施部門を分離し、企画立案部門の能力を向上させる一方で、実施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ことを目的としている。

本制度において、各法人は主務大臣の政策目的を効率的・効果的に実現するための実施機関と位置づけられ、主務大臣から与えられた目標の範囲内で法人の長に対して運営面における幅広い裁量権が付与され、予算面でも柔軟な執行が可能とされた。その一方で、厳格な評価制度を導入することにより、事後チェックへ重点を移行させることを目指した。その際、PDCAサイクルの導入、説明責任の明確化、インセンティブの付与等の企業経営的手法を活用することとされた。

(2) 改革の検討経緯

- 第 1 次安倍内閣において、21 世紀にふさわしい行政機構の抜本的な改革・再編に向けて、現行の独立行政法人制度について原点に立ち返って見直すこととされ、全ての独立行政法人を対象とした制度・組織全般にわたる改革に着手した。その後も様々な議論・検討が行われ、制度全般の改革に係る法案も 2 回国会に提出されたが、審議未了のまま廃案となるなど、独立行政法人改革には今日に至る長い検討経緯がある。
- 政府においては、行政機能や政策効果を最大限向上させるとともに、政府に対する国民の信頼を得る改革を推進する観点から、今年 2 月に行政改革推進会議を設置した。この中で、独立行政法人改革については、これまでの改革の検討の優れた面は採り入れ、見直すべきは大胆に見直すという考え方に立ち、これまでの議論を改めて総括・点検し、独立行政法人の制度・組織両面にわたる改革の集大成を行うこととされた。

この改革には専門的かつ実務的な視点からの検討が必要であることから、内閣府副大臣の下、独立行政法人制度の専門家等からなる本懇談会が設立された。これまで 5 回にわたり独立行政法人制度の各項目について、これまでの検討内容の総括・点検を行い、議論を重ねてきた。

(3) 独立行政法人制度・運用に対する評価と課題

- 制度発足時に国の試験研究機関等が独立行政法人化され、その後、特殊法人の多くも独立行政法人化されて現時点で 101 の法人が存在する。

これまで、世界的な研究開発成果の実現、国民の安全・安心の確保など、中央省庁等改革において政策の実施機関として期待された役割に対し一定の成果を挙げていると評価できる。

- その一方で、運用実態にかんがみれば、必ずしも当初の制度本来の趣旨と基本理念どおりの成果が得られていないと考えられる側面もある。

具体的には、以下のような諸課題が挙げられる。

- ① 目標・評価について、主務大臣は目標を示すのみで評価に関与しないこと、主務大臣の目標が不明確であること等により適切なPDCAサイクルが確立できていない。また、各法人に対し多層的な評価が行われており、主務府省、法人ともに負担が増加している。
- ② 財源の多くが税金であるにも関わらず、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いない。また、財政規律が十分に働いていないため、無駄や非効率な運営、不祥事等が発生している。
- ③ 様々な業務を行う法人に一律の制度が適用されていることにより、政策実施機能が十分発揮できていない。また、適切にガバナンスが機能しないものもある。
- ④ 業務運営の透明性の向上や法人自らが説明責任を果たすための取組が必ずしも十分でない面がある。

これらの課題はこれまでの改革の検討の中のみならず、本懇談会においても、各委員から指摘がなされた。また、独立行政法人制度自体に起因するものではないが、独立行政法人制度が、国の諸制度の運用等の影響を受けているとの指摘もなされたところである。

(4) 本懇談会としての改革に対する基本的な認識

- 今回の改革の目的は、
 - ・財源の多くが税金であることも踏まえ、適切なガバナンスを構築するとともに内部規律を徹底し、国民に対する説明責任がよりの確に果たされるようにすること、
 - ・また、制度創設時に想定された自主的・裁量的な業務運営の仕組みやインセンティブなどをより機能するようにし、経営資源を一層有効活用し得るようにすることにより、政策実施機能を向上させることである。

この目的を実現するためには、以下に記述する制度面、運用面での見直しを行うことが必要である。本中間とりまとめは、これまでの改革に向けた議論の内容を参照しつつ、制度面、運用面での見直しについて、改革の方向性をとりまとめたものである。

- 本改革を通じて独立行政法人制度の本来の趣旨と基本理念を具現化するとともに、各法人の職員が誇りを持って職務を遂行し、職員の自発性、創意工夫を通じて経済成長や国民生活の向上に最大限貢献できるようにすることが望まれる。
- 本懇談会としては、本中間とりまとめをもとに、行政改革推進会議において具体的な見直しの方向性を整理し、その内容をとりまとめた上で、政府において、集大成となる改革の取組を早期に実現することを期待する。

1. 独立行政法人制度改革の基本的な方向性

制度発足後 10 年以上が経過し、今回、以下の方針のもと制度、組織の両面にわたる大胆な改革に速やかに取り組むべきである。

- ① 独立行政法人制度の本来の趣旨は、行政本体が企画立案部門、独立行政法人が実施部門をそれぞれ担うことである。この趣旨を踏まえ、行政本体においては企画立案業務に注力するとともに、実施部門である法人においては主務大臣が与えた目標のもと効率的かつ質の高い業務運営を貫徹させる。
- ② 各法人の長の差配のもと、自主性を発揮しながら、各法人の特性に応じて真に機動的、弾力的かつ効率的な業務運営を行えるようにする。このため、制度創設時に想定された P D C A サイクルの導入、説明責任の明確化、インセンティブの付与等の企業経営的手法が最大限機能するようにする。
- ③ 無駄の排除や効率的かつ迅速適正な自律的業務運営が必ずしも行われていなかった経緯を是正するため、自律的なマネジメントの一環として、効率化、適正化のインセンティブを内蔵させる。また、各主務大臣による適切なガバナンスの下、効率的かつ迅速適正な業務運営ができるようにする。
- ④ 適正な評価がなされず P D C A サイクルが必ずしも確立されていない実態を踏まえ、定量的な目標設定と簡素でより実効性の高い目標・評価制度を確立する。また、国民監視のもと適切な業務運営を行うため、より一層の情報公開を進めるものとする。
- ⑤ 各法人の組織については、主務大臣の下での政策上の使命にかんがみ、ゼロベースで見直しを行う。また、統廃合等の組織改編の際には「民でできることは民で」との視点を踏まえ、最適な組織運営を実現するものとする。各法人に期待される政策実施機能を最大限向上させ、適切なガバナンスを構築するため、各法人の事務・事業の特性を踏まえた規律を整備する。

2. 独立行政法人制度の具体的な見直しの方向性

1. の基本方針を踏まえ、これまでの改革の検討の中で取り上げられてきた課題について総括・点検を行った結果、独立行政法人制度を維持した上で、各項目について、以下の方向性で見直しを行うべきである。

(1) 法人の裁量、国の関与の度合い等に応じた法人の分類

独立行政法人が実施する事務・事業には多様なものが含まれるが、法人の政策実施機能の強化を図り、適切なガバナンスを構築していくには、個別の法人の事務・事業の特性を踏まえることが必要である。このため、法人を一律に規律する現行制度を見直し、法人の事務・事業を踏まえて、法人を分類する。具体的には、目標達成に向けた業務運営における法人の裁量と国の関与の程度の度合い、業務の停滞が国民生活や社会経済に与える影響の度合いの差異等をもとに、以下に示すとおり、大きく二つに分類し、各分類に則したガバナンスを構築する。

- ・ 一定の自主性・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、中期目標管理を行う法人
- ・ 国との密接な連携を図りつつ、确实・正確な業務執行に重点を置いて事務・事業を行うため、役職員に公務員身分を付与し、単年度管理を行う法人

(2) P D C Aサイクルが機能する目標・評価の仕組みの構築

独立行政法人制度においては、効率性と質の向上を図るため、法人運営の細部にわたる事前関与・統制を極力排し、組織運営上の裁量・自律性を可能な限り拡大するとともに、事後チェック手段として主務大臣が設定した目標に基づいた事後評価を第三者機関が行うこととしている。その際、各法人内での自律的なP D C Aサイクルと主務大臣の下での政策のP D C Aサイクルが連携しつつ有効に機能することが前提とされている。

しかしながら、この前提の下での現行の仕組みが必ずしも十分機能していない状況にある。具体的には、政策の責任主体である主務大臣が目標を設定するものの、自ら評価を行わず、また、改善のための手段も有していないことから政策に対する責任を果たすことができていない、主務大臣が示す目標が明確でなく、目標の達成の成否を事後的に検証できず、適切な経営管理ができていない、政策評価に独立行政法人評価の結果が活用されていないなどの問題が挙げられる。

そのため、主務大臣の下での政策のP D C Aサイクルを強化する観点から、主務大臣から法人に対し的確かつ明確な目標を付与することとするとともに、主務大臣自らが業績評価を行う。その際、主務大臣による評価等の客観性や政府全体としての整合性の確保等のため、外部から点検する仕組みを導入するとともに、政策評価と独立行政法人評価の連携を図る。

① 効率的かつ実効性のある評価体制の構築

- 各法人内でのP D C Aサイクルを自律的に機能させつつ、主務大臣の下でのP D C Aサイクルを強化する観点から、現行の各府省独立行政法人評価委員会が一次評価を、総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会が二次評価をそれぞれ毎年度実施するとの仕組みを見直し、主務大臣に法人の業績評価を一元化する。これにより、主務大臣の政策目標と法人に対する目標との整合性が図られるとともに、評価手続の効率化が図られることとなる。

併せて、業績評価のうち中期目標期間に係る業績評価結果を第三者機関が点検する仕組みとする。

- 主務大臣はその政策に対する責任を果たすため、業績評価の結果、成果が不十分な場合や事務・事業が非効率と認められる場合などには、法人に対して業務運営の改善を命令することができるようにする。これにより、主務大臣の下での政策のP D C Aサイクルを強化し、一貫性及び実効性のある目標・強化の仕組みとする。
- 法人は主務大臣の政策目標を実現するための実施部門であるとの位置づけを踏まえ、

主務大臣は、法人の業績評価結果を政策評価に活用するものとする。

② 目標設定及び業績評価に関する指針の策定等

- 主務大臣は、評価を明確に行うことができるように、中期目標管理を行う法人にあっては3～5年の中期目標、単年度管理を行う法人にあっては年度目標を定めることとする。
- 主務大臣が法人における組織や業務運営の実態を把握し、法人が主務大臣の政策目標や国民のニーズを理解した上で効率的かつ効果的な業務運営を行うことができるようにするため、主務大臣は、目標案又はその変更案を作成する際に、法人と十分に意思疎通を図る。
- 目標は、できる限り定量化し可能なものはアウトカム指標を採用するなど具体的に設定されること、かつ可能な限り重要度・優先度を示し体系的に設定されることが必要である。また、業績評価は、行政は失敗しないものであるといったいわゆる行政の無謬性にとらわれることなく適正かつ厳正に行い、優れた成果には高い評価を、不十分な成果には厳しい評価を、要因分析を示しながら行う。

このため、総務大臣は、法人の事務・事業の特性を踏まえて目標設定及び業績評価（基準や標語など）に関する政府統一的な指針を策定する。

主務大臣は、法律や総務大臣が策定する指針に基づき目標設定を具体的に行うとともに、毎年度、適正かつ厳正に業績評価を実施する。

- 法人は、業績評価結果を活用し、主務大臣から指示された目標の達成に向け、計画の見直しなど必要な業務運営の改善を図る。
- 事業実施の成果やコストについては、国民に分かりやすく開示されることが必要である。法人は、業績評価の結果及び評価結果の反映状況を公表する。

③ 分類別にみた評価手続等の整備

i) 中期目標管理を行う法人における評価手続等

- 中期目標期間に係る業績評価結果は、中期目標期間終了時の法人の業務及び組織の全般にわたる見直し、次期目標期間における目標の策定や予算要求に適切に反映されることが必要である。

このため、中期目標期間に係る業績評価の時期等を見直し、中期目標期間の最終年度において、前年度までの業績及び中期目標期間の最終年度の業績の見込みについて評価を行う仕組みとする。

- 主務大臣は、中期目標期間終了時の業務及び組織の全般にわたる見直しを検討する際には、目標が未達成の事務・事業についても、その原因を分析・検証した上で必要性を特に厳しく見直す。また、業務継続の必要性の検討にとどまらず、組織自体の存続の必要性についても必ず検討を行い、必要な見直し措置を講ずる。

併せて、検討の結果及び講ずる措置の内容を公表する。

ii) 単年度管理を行う法人における評価手続等

- 国との密接な連携を図りつつ、確実・正確な業務執行に重点を置いて事務・事業を行う法人は、その特性を踏まえ、主務大臣が毎年度、法人に対して目標を指示するとともに業績評価を実施するという単年度の目標管理の仕組みを基本とする。
- 単年度管理を行う法人であっても、業務運営の効率化に関する事項は中期的な管理が適切と考えられることから、主務大臣は、業務運営の効率化に関する事項については、毎年度の業績評価に加え、中期的にも業績評価を実施する。

④ 第三者機関による業績評価結果等の点検、評価の制度及び運営の適正化

- 第三者機関は、主務大臣の適正かつ厳正な中期目標管理を担保するため、主務大臣の中期目標案、中期目標期間に係る業績評価結果並びに中期目標期間終了時の業務及び組織の全般にわたる見直し内容（単年度管理を行う法人にあっては、一定期間ごとに主務大臣が実施する業務運営の効率化に関する評価結果）について点検する。その際、第三者機関が必要と認める場合には、主務大臣に対して意見を述べることができるようにする。
- さらに、第三者機関による点検の実効性を確保するため、第三者機関は、中期目標期間終了時の見直しにおいて、主要な事務・事業の改廃について主務大臣に対して勧告し、特に必要な場合には勧告事項について内閣総理大臣に対して意見具申することができることとする。
- 個々の業績評価等の適正かつ厳正な実施を担保するため、第三者機関は、目標設定及び業績評価に関する指針並びに法人の評価の制度及び実施に関する重要事項を調査審議し、総務大臣又は主務大臣に対して意見を述べるができることとする。
- 法人の業務運営の適正化、効率化や質の向上を効果的に図る観点から、総務省の行政評価・監視を活用することとし、その調査対象に法人を追加する。その際、第三者機関が点検等の業務を行う際に、総務省の調査結果を活用するなど両者の連携を図る。

(3) 法人の内外から業務運営を改善する仕組みの導入

無駄の排除や業務運営の適正化が必ずしも十分に行われてこなかった点を是正し、法人の長の下での自律的なPDCAサイクルを機能させるため、法人の内部ガバナンスについて、法人役員の責任の明確化や監事の機能強化、再就職規制の導入等により内部統制の確立を図る。

また、現行制度上、主務大臣の関与は違法行為の是正要求等、極めて限定されたものにとどまり、不適切・非効率な事業の中止・改善等への関与に限界がある。

このため、法人の業務運営の適正化に向け、政策の責任主体である主務大臣が、法人の自主性・自律性に配慮しつつ適正に関与できるよう、事後的な是正措置を講ずることができることとする。

① 監事の機能強化等による法人の内部ガバナンスの強化

- 監事・会計監査人の調査権限を明確化するとともに、監査報告の作成及び役員の不
正行為等の報告を義務付ける。また、監事を補佐する体制を整えるなど監事が機能す
るよう運用面についても充実を図る。
- 法人に内部統制システムの構築を義務付け、効率的かつ質の高い業務運営の実現を
図る。
- 役員に職務忠実義務及び任務懈怠に対する損害賠償責任を課し、業務運営上の義務
と責任を明確化する。
- 中期目標の達成に責任を持たせるため、法人の長の任期を中期目標期間に対応させ
るとともに、監事の独立性や職務遂行の安定性を強化しつつ決算関連業務を考慮する
ため、監事の任期を中期目標期間の最終年度の財務諸表承認日までとする。
また、会計監査人の任期は約1年となっているが、会計監査の独立性の確保に留意
しつつ、監査の質の向上を図ることが必要である。このため、主務大臣が任期ごとに
会計監査人の適正性についてチェックを行いつつ継続して同一の会計監査人を選任し、
法人が複数年度にわたって同一の会計監査人と契約することを検討する。
- 役員の任命については、法人が適切に政策実施機能を発揮できる体制とするよう、
透明性・公正性を確保して適材適所の人材登用の徹底を図る。

② 法人の役職員への再就職あっせん等に関する規制の導入による人事管理の適正化

- 法人と資本関係、取引関係等において密接な関係にある営利企業等との間の人、資
金の流れの透明性を高め、法人の業務運営の公正性、中立性、適法性及び透明性並び
に国民の信頼を確保することが必要である。
このため、中期目標管理を行う法人の役職員に対し、再就職あっせん等に関する規
制を導入する。（なお、単年度管理を行う法人の役職員については、国家公務員と同
様の再就職に関する規制が適用されることとなる。）

③ 主務大臣から法人への事後的な是正措置の整備

- 法人の業務運営における自主性及び自律性並びに法人の長の下でのPDCAサイ
クルに配慮しつつ、法人の違法行為に対する主務大臣の是正命令を行えるようにする
など、主務大臣が法人に対して適正な関与を及ぼすことができるようにする。

(4) 財政規律、報酬・給与等の見直し及び情報公開の充実

国から使途が特定されず弾力的かつ効率的な財務運営を行うことが可能な運営費交付金のメリットを維持しつつ、運営費交付金の透明性と説明責任を向上させる。また、現行では自己収入の増加や経費の節約へのインセンティブが不十分な運用になっていることから、法人の主体的な経営努力を促進するインセンティブが機能するよう運用を見直す。

各法人の事務・事業の特性を踏まえた給与水準となるよう、給与水準を適正化するための仕組みを整備するとともに、業績評価の給与への反映を促進する。

さらに、これらの取組を通じて、国民の理解を得るべく情報公開の充実を図る。

① 財務運営の適正化、説明責任・透明性の向上、経営努力の促進

- 法人への運営費交付金は国民から徴収された税金を財源にしていることを踏まえ、法人には運営費交付金を適切かつ効率的に使用する責務を課す。
- 国から事前に使途が特定されない運営費交付金の根本的な性質を維持しつつも、各法人の事業等のまとまりごとに予算の積算（見積り）及び執行実績を明らかにし、著しい乖離がある場合にはその理由を説明することとし、業務運営の透明性と法人の説明責任を向上させる。
- 運営費交付金の算定に当たり、自己収入の目標を達成した場合に増加分の一定割合を控除しないこととする。一方、目標不達成の場合には、運営費交付金の算定の際に、事務・事業の内容や継続性等を踏まえて運営費交付金の削減を総合的に判断する。これらの取組のほか、事務・事業の特性や評価結果等も踏まえ、メリハリのある資源配分を行う。
- 剰余金の処理に当たり、法人の業務と運営費交付金の対応関係を明らかにした上で、目標を達成した自己収入の増加や運営費交付金を充てる事業の経費節減による利益のうち、一定割合を経営努力として認め、中期計画に定めた範囲で様々な使途に活用できることとする。また、他動的要因により中期目標期間中に使用できなかったなど一定の合理的理由が認められる場合にも、中期目標期間を超える繰越しを認めることとする。
- 法人の会計基準について、損益均衡の仕組みを維持しつつ、事業別に区分された情報を充実するとともに原則として業務達成基準を採用するなどの見直しを行う。また、法人における管理会計の活用等により自律的マネジメントの実現を図る。
- 単年度管理を行う法人の運営費交付金については、毎年度、積算に基づき交付することとし、その上で合理的な理由がある場合には繰越しを認めることとする。

② 適正な給与等の在り方の検討と業績評価の反映の促進

- 現行通則法において、報酬・給与については、業績等を反映させることとされており、現行制度下においても、役職員の意欲や業績の向上を図るため、各法人の人件費の中で、年俸制や業績給等、法人の事務・事業の特性に応じたより柔軟な報酬・給与制度の導入が可能である。

こうした制度の導入を促進するため業績給による給与格差の実態を公表するとともに、効率化や業績の向上を図るための職員表彰や賞与の一部を活用した報奨金制度の導入、成績不良者に対する厳正な対応の検討など、業績評価を活用したより一層の信賞必罰の徹底を図る。

- 役員の報酬について、独立行政法人が公的主体と位置づけられていることや財政支出を受けていることなどを踏まえ、各法人の人件費の中で法人の事務・事業の特性等を踏まえて上限を設けることができる仕組みを整備する。
- 法人の役職員の報酬・給与の支給基準の設定に当たり、例えば、非公務員型の法人の役職員については国家公務員や民間企業の役員・従業員の報酬・給与を勘案し、公務員型の法人の役職員については国家公務員の給与を参酌するなど、設定の考え方を具体的に明記する。
- 国家公務員と比べて法人全体の職員の給与水準が高い法人については、法人の特性を踏まえた給与水準の要因分析を行うとともに、必要な数値目標・年次や講ずる措置を示すこと等を通じて国民に対して納得が得られる説明を行う。主務大臣は、その説明を検証し、国民の納得が得られないと認められる場合には、給与水準そのものの見直しなど適切に対応するよう、法人に要請する。

③ 情報公開の充実

- 各法人の事業等のまとまりごとに予算の積算（見積り）及び執行実績を明らかにし、著しい乖離がある場合にはその理由を説明するなど、財務情報を充実させる。
- 職務段階、年齢、家族構成等について一定の仮定を置いて算出したモデル給与、業績給導入実績の推移や業績給導入による給与格差などを公表する。
- 法人は、業績評価結果の業務運営や予算要求等への反映状況について、毎年度公表する。
- 法人から民間企業等への支出のうち、既に契約による支出や会費の支払いによる支出については公表されている。さらに民間企業・団体等に対する補助金や助成金などについても、個人情報などに配慮しながら、支出先や支出金額など、公表の範囲や方法等について検討する。

3. 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

「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。その上で独立行政法人にふさわしい業務を実施する法人について各法人の事務・事業の特性や実態を踏まえた組織の在り方を見直すことが必要である。

また、各法人に期待される政策実施機能を最大限向上させるとともに、適正なガバナンスを構築させる観点から、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が必要である。

このため、今後、以下の基本的考え方等に則り、法人の整理と類型化等を行うべきである。

(1) 法人形態の整理の基本的考え方

- 独立行政法人として存置するか否かは、独立行政法人制度の創設時に、行政改革会議最終報告書（H9.12.3）において整理された「独立行政法人の対象業務と設立の考え方」に従って判断することが適当である。

（参考）独立行政法人の対象業務と設立の考え方（行政改革会議最終報告書（H9.12.3）（抄））

◇事務・事業が以下の性質を有しているもの

- ・ 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
- ・ 国が自ら主体となって直接実施する必要はないこと
- ・ 民間の主体に委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

◇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

- 上記の考え方に従い、法人の事務・事業について必要性が失われ法人として存置する必要のないものは廃止し、法人の事務・事業について国、民間、地方公共団体など他の主体で実施すべきものは合理化を行った上で他の主体に業務を移管することが適当である。

さらに、国の財政（とりわけ運営費交付金）への依存度が低い法人であって、事務・事業の特性上、独立行政法人通則法に規定する規律とは異なる国の関与のもとで事務・事業を実施することが適当と考えられるものは、固有の根拠法に基づく法人とすることを検討する。また、国が関与することで政策上必要な業務的・確実な実施を確保しつつ、会社法のガバナンスに基づく経営手法により事業を効率的・機動的に実施させるべきものは、特殊会社とすることを検討する。

(2) 法人の類型化について

① 事務・事業の特性を踏まえた法人の類型化の基本的考え方

- 独立行政法人が実施する事務・事業には多様なものが含まれるが、各法人に期待される政策実施機能を発揮させ、適切なガバナンスを構築していくには、個別の法人の事務・事業の特性を踏まえることが必要である。このため、2.（1）において示した法人の分類の中において、国民に分かりやすい形で法人の類型化を行う。さらに、これを踏まえて類型ごとに制度・運用の両面にわたる見直しを行う。

（「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）

¹では、研究開発型、文化振興型、大学連携型、金融業務型、国際業務型、人材育成型、行政事業型などの類型が設けられている）。

¹ 本閣議決定は「平成25年度予算編成の基本方針」（平成25年1月24日閣議決定）において当面凍結し、独立行政法人の見直しについては引き続き検討し、改革に取り組むとされている。

② 類型化に関連する個別法人の見直し時の取組方針について

- 同一類型に位置づけられた法人など類似の業務を実施する法人については、法人の政策実施機能の強化、業務運営の効率化及び適正な組織運営の確保の観点も踏まえつつ、各府省の所掌にとらわれずに統合を含めた法人の在り方を検討する。同一類型に位置づけられた法人間においては、業務実施における連携強化についても検討を行う。
また、類型化を行った結果、独立行政法人以外の主体への業務移管が適切と考えられるものについては、当該業務の移管について検討を行う。
- 各法人の事務・事業について、外部委託やシェアードサービスの活用等によるスリム化、効率化について検討する。また、人材がより有効活用されるようにするために、各法人間での配置換え等の仕組みについても検討する。
- 府省の枠組みを超えて、似通った政策分野・業務分野を束ねて、モデル事業を設定し、重複を排除するとともに、インセンティブを付与して業務効率を高めることを検討する。
- 独立行政法人制度の共通ルールを前提とした上で、類型ごとの規律については、法律上の措置のみならず、評価や調達等の運用面まで含めて検討を行う。類型ごとの規律の検討に関連して、各法人の事務・事業に対する国からの支出・財源措置の在り方（出資金、委託費など）、積立金や一部法人に設置された基金等も含めた不要資産の有無及び各法人の事務・事業の特性に応じた給与の在り方、資産運用の在り方についても検討を行う。

(3) 研究開発を行う法人への対応について

①研究開発を行う法人の課題

研究開発を行う法人については、独立行政法人制度においてより柔軟な予算執行や組織改編が可能となり、主務大臣が示した目標を達成するために業務を実施し、その成果についての評価が行われてきた。

しかしながら、研究開発を行う法人については、①研究開発の成果の最大化により重きを置くべきであること、②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らかでないこと、③研究開発成果について、科学的知見に基づく評価などが不十分であるなど研究開発に相応しい評価制度となっていないこと、④総合科学技術会議による法人への関与が制度的に不十分であり、司令塔機能が十分発揮されない結果、研究開発を巡る環境変化に対し、必ずしも機敏に対応できていないことといった指摘がなされてきた。

さらに、役職員の報酬・給与、自己収入の獲得に向けたインセンティブの付与、研究機器の迅速な調達といった面でも、研究開発の特性を踏まえ、より柔軟な対応を求める声がある。

これらの課題に対する検討に当たっては、研究開発を行う法人が、①国の科学技術

イノベーション政策や政策分野ごとの総合戦略等に基づき、国の政策を実現するための必要な研究開発を行う点でその位置づけは大学と異なっていることや、②他の独立行政法人と同様にその財源の多くが税金であることから、国民に対してその成果についての説明責任を果たす必要があること、を踏まえるべきである。

また、報酬・給与などの見直しに当たっては、現行制度下においても、一部の法人において、年俸制・報奨金制度を積極的に導入するなど自由度の高い運用を実施していることから、こうした点の活用を含め検討することが必要である。

②見直しの方向性

こうした課題に鑑み、研究開発を行う法人については、独立行政法人全体の制度・組織の見直しを踏まえつつ、研究開発の事務・事業の特性に応じた規律を整備するとともに、運用面において改善すべきものについて基準の明確化等の措置を講ずる。具体的には、以下の事項について検討を行う必要がある。

- ・ 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などをその目的とし、国益を担うにふさわしい名称を付与
- ・ 主務大臣による中期目標設定、中期目標期間に係る業績評価、中期目標期間終了時の検討に際し、科学的知見や国際的水準に即して適切な助言を行う仕組み（必要に応じて外国人有識者による関与も含む。）の整備
- ・ 国の科学技術イノベーション政策を確実に実施・反映していくため、主務大臣は司令塔たる総合科学技術会議が定めた国際水準を踏まえた評価指針に基づく評価を行うとともに、総合科学技術会議は法人の中期目標期間に係る業績評価等に関与
- ・ 長期かつ重要度の高い研究開発課題等について、研究開発の成果等を継続的にフォローアップし、その評価結果を反映させる仕組みの整備²
- ・ 研究開発プロジェクトの特性を踏まえ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や、自己収入の取扱い、調達、中期目標期間を超える繰越等の見直し

これらの見直しにより、科学技術イノベーションの重要な担い手である研究開発を行う法人の機能とガバナンスの強化が図られ、当該法人によるイノベーション創出の促進が期待される。

² 例えば、ある研究開発について、その成果や波及効果、副次的効果を評価した上で、その結果を研究開発の中断・中止を含めた見直しや次の研究開発の課題設定に活用することが考えられる。イギリスにおいては、大学の研究活動向け運営費交付金（ブロックグラント）を傾斜配分するため、Research Excellence Framework（2014年からの呼称。2008年まではRAE。）という評価手法が採用されている。研究成果の評価に加え、研究がもたらすインパクト（経済、社会、文化、公共政策・サービス、生活の質などに対する効果、変化、便益）についても評価の対象とされている（研究成果が65%、研究のインパクトが20%、研究環境が15%）。

(参考 1)

独立行政法人改革に関する有識者懇談会 構成員

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

(参考 2)

独立行政法人改革に関する有識者懇談会 審議経過

日 程	主 な 議 事
平成 25 年 2 月 28 日 (第 1 回)	○ 懇談会の当面の進め方について ○ 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 3 月 12 日 (第 2 回)	○ 制度改革に関する検討 (組織規律) ○ 制度改革に関する検討 (目標評価)
平成 25 年 4 月 2 日 (第 3 回)	○ 制度改革に関する検討 (財政規律、情報公開) ○ 制度改革に関する検討 (報酬・給与)
平成 25 年 4 月 16 日 (第 4 回)	○ 制度改革に関する検討 (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 5 月 17 日 (第 5 回)	○ 行政改革推進会議有識者議員懇談会の報告 ○ 独立行政法人改革に関する中間とりまとめの検討