

# 独立行政法人改革における制度設計 に係る議論の整理（抄）

平成23年11月

## 1. 制度改正の主な内容

### 1. 法人の適正な業務運営を確保する組織規律の強化

(略)

#### 【共通的な事項】

#### (1) 適正な業務運営を確保する国の監督権限の強化

- 政策実施の責任主体である主務大臣が、よりの確に法人の業務運営の改善に関与できるよう、法人からの報告徴収や法人への立入検査、毎年度の業務実績評価等により、不適切・非効率な業務運営が明らかな場合に、事務・事業の実施、中止、改善等の指示を行うことができることとする。
- 緊急時等の措置として、特定の事務・事業の実施や中止等を指示することや、法人の違法行為についての是正命令、その蓋然性が高い場合の是正指示等の仕組みを整備する。
- 上記の主務大臣の指示・命令に従うことを義務として規定することにより、これに従わなかった場合の罰則・解任等の措置についても検討する。

#### (2) 監事機能の強化等による法人の内部ガバナンスの強化

- 法人の適切な業務運営を確保する観点から、法人の長の権限行使を適切に監視するため、監事が実効的に機能する仕組みを強化する。具体的には、監事等の調査権限を整備し、監査報告の作成等に係る報告義務を規定するほか、監事の任期を延長する。
- 監事機能の強化に加え、法人の業務執行の適正化を図るため、内部統制システムの構築を義務化する。また、監事を始め、役員等の不適切な業務運営により損害が生じた場合などの役員等の責任の在り方についても検討する。

(略)

## 2. 透明性が高く、効率的・効果的な財政規律の整備

(略)

### (2) 法人の主体的な経営努力を促進する仕組みの強化

○上記の共通ルールを踏まえ、法人の主体的な経営努力を促進する以下の取組を行う。

#### ① 交付金の算定ルールの見直し（新たな仕組みのイメージは参考資料2参照）

- ・法人に対する交付金の算定に当たり、自己収入の増加と経営努力の関係を整理し、増加分のうち経営努力の寄与度が高いものについて、一定割合は交付金の算定の際に控除しないこととする。一方で、目標不達成の部分において、次期以降の交付金の算定において実質的に削減する措置を講ずる。

(略)

### 3. 実効性・中立性を確保した目標・評価の仕組みの見直し

#### 【制度改正の方向性】

- 法人に対する国の事前関与を極力排し、第三者による事後評価を重視した従来の目標・評価の在り方を見直し、法人の政策ツールとしての役割が的確に果たされるよう、事前関与と事後評価のバランスを見直すとともに、政策責任主体である国（主務大臣）による実効的で一貫性のある目標・評価の仕組みを構築する。
- 行政評価・監視や行政事業レビュー等、既存の仕組み等も活用し、新しい中立・公平な第三者機関による点検等とそれぞれの長所を活かして効果的に組み合わせ、主務大臣の適正な判断を確保する仕組みを整備する。

(略)

#### (4) 法人の存続の必要性の検証

- 中期目標期間の終了時に法人の存続の必要性を立証できない場合や、それ以外でも法人内部に組織上の緊急・深刻な問題が発生した場合などには、政策責任者である主務大臣が、法人を廃止する判断を行うことを明確にする。なお、法人を廃止する場合、必要な事務・事業については別途措置する。
- 主務大臣の判断の適切性を確保するために、第三者による一定の関与の仕組み（例えば、主務大臣の判断の公表、他の組織等による意見提出等）を整備する。

(略)

- 行政事業法人、行政執行法人については、業務運営に関し、法人の裁量の余地が少ないことから、その業務内容を踏まえて、簡素で効率的な目標・評価の仕組みとする。

（例えば、行政事業法人については、中期目標管理の対象は基本的に、業務・財務改善目標に重点化、行政執行法人については、中期目標管理を行わないこととし、一定期間ごとに第三者機関により、業務運営の状況（効率性改善等）を点検する仕組みとする等。）

独立行政法人改革における類型ごとのガバナンス

		現行制度	全法人共通	国が策定する目標の達成に向け、自律的かつ効率的に事務・事業を行う法人						行政執行法人	国の判断と責任の下で、国と密接な連携を図りつつ、確実・正確な執行に重点を置いて事務・事業を行う法人		
				金融関係法人	研究開発法人	文化振興法人	大学連携法人	人材育成法人	国際関係法人			行政事業法人	
				金融業務の専門性	研究開発が持つ長期性、不確実性、高い専門性	文化芸術の自主性、創造性や、長期的展望に基づく中立性・継続性、一定の自己収益性	大学が行う業務との類似性、一体性	特定の職種への就職に関する受益性、一定の自己収益性	業務の国際性、海外事務所的重要性			業務内容の法定性、事業性、特定の財源への依存性	国との一体的業務運営
組織規律の強化	適正な業務運営のための国の監督権限・責任の強化	○主務大臣の関与は、中期目標の指示、中期計画の変更命令、違法は正の要求など最小限にとどまる。 ○緊急時など中期目標・中期計画を変更する時間がない場合の対応について通則法上規定がない（個別法では44法人について規定）。また、法人の違法行為への主務大臣の対応は是正要求のみ。	○立入検査、業務実績評価等により不適切・非効率な業務運営が明らかになった場合に、主務大臣が事務・事業の実施、中止、改善等の指示。 ○緊急時等の措置として、主務大臣が事務・事業の実施・中止等の指示。また、法人の違法行為への是正命令、違法の蓋然性が高い場合は是正指示等の仕組みを整備。 ○主務大臣の指示・命令に従わなかった場合の罰則、解任等を検討。	○金融庁の検査がなじむ場合には、金融庁検査の導入を検討								○組織・業務の全般にわたり主務大臣が必要と認める場合に命令	
	内部ガバナンスの強化	○監事の調査権、監査報告の作成義務等が法令上規定されていない。監事の任期は2年が一般的であり、4年が大半の法人の長より短い。 ○内部統制システムの構築は義務付けられていない。また、会社法にある役員等の法人に対する損害賠償責任は明示されていない。	○監事が実効的に機能する仕組みとして、監事等の調査権限を整備、監査報告の作成等に係る報告を義務化、任期を延長。 ○内部統制システムの構築を義務化。役員等の不適切な業務運営により損害が生じた場合の責任の在り方を検討。	○法人の財務状況を専門的に点検する体制の整備		○必要に応じ、運営上の重要事項を審議する機関を設置 ○審議機関は法人の長の任命に関して主務大臣に意見提出						○簡素な意思決定の仕組み	
財政規律の整備	適正な財務運営のための共通ルールの策定	○独立行政法人の主要な財源である運営費交付金は、使途が特定されず、積算や執行実績が国民に明らかにされていない。 ○的確な目標設定の上、法人の経営努力によって国の財政への依存度を減少させる仕組みが十分整備されていない。	○可能な限り具体化・定量化した自己収入の目標を的確に設定し、経営努力を促進。その際、業務の特性や自己収入の内容に応じた取扱いとする。 ○適正な資金の使用を義務付け、不適切な支出、不要資産の留保を防止する取組を強化。 ○目標の達成状況を予算配分等へ適切に反映。										
	効率的・効果的な経営を実現する仕組みの導入	○運営費交付金の算定や剰余金の処理について、自主的に自己収入を増加させるインセンティブが働きにくい。	○交付金の算定に当たり、自己収入の増加分のうち経営努力の寄与度が高いものについて、一定割合を控除しないこととする。目標不達成の部分は、次期以降に実質的に削減。 ○剰余金の処理について、経営努力を十分に説明できる場合には、目標を上回った自己収入の増加分や、交付金の節減努力による利益について、一定割合で経営努力認定を行う。また、一定の合理的な理由がある場合には、中期目標期間を超える繰り越しを認める。			（○自己収入の増加に関する数値目標を設定）							○単年度の財政措置 ○一定の要件の下で合理的な理由がある場合に繰り越し
	説明責任と透明性の向上	○運営費交付金は、積算・執行実績を把握する仕組みがなく、説明責任が十分に果たされていない。	○交付金の使途について、概算要求時及び年度計画作成時に事業別の予算の積算（見積もり）の提出、執行実績の事業報告書への添付・公表を義務付け。 ○積算と執行実績の乖離を把握し、その削減を促す。										
	その他					○民間資金等を活用し収蔵品を機動的・効果的に購入等する仕組み（基金）を整備		○受益者からの適正な負担			○運営費交付金が充てられている事業の内容を精査（補助金等への切り替えを検討）		

		現行制度	全法人共通	国が策定する目標の達成に向け、自律的かつ効率的に事務・事業を行う法人						国の判断と責任の下で、国と密接な連携を図りつつ、確実・正確な執行に重点を置いて事務・事業を行う法人		
				金融関係法人	研究開発法人	文化振興法人	大学連携法人	人材育成法人	国際関係法人		行政事業法人	行政執行法人
				金融業務の専門性	研究開発が持つ長期性、不確実性、高い専門性	文化芸術の自主性、創造性や、長期的展望に基づく中立性・継続性、一定の自己収益性	大学が行う業務との類似性、一体性	特定の職種への就職に関する受益性、一定の自己収益性	業務の国際性、海外事務所的重要性		業務内容の法定性、事業性、特定の財源への依存性	国との一体的業務運営
目標・評価の仕組みの見直し	評価主体等の見直し	○各府省評価委員会が一次評価、政策評価・独立行政法人評価委員会（政独委）が二次評価を実施。 ○評語（SABC等）などの評価の基準が府省によって異なる。	○評価主体を政策責任主体である主務大臣に変更。 ○目標設定の明確性・客観性や評価基準等に関するガイドラインの整備等、運用面の取組。		○目標設定・評価について、国際的な共通ルールの活用 ○科学技術・イノベーション戦略本部（仮称）の関与を整理 （○自己収入の増加に関する数値目標を設定）			○関係職種への就職率、資格・免許の合格率等の具体的・定量的な目標を設定	○評価の共通ルールの設定	○中期目標管理において業務・財務の改善目標に重点を置いた評価 ○毎年度の業務内容をチェックする仕組みを整備		
	中立性・公正性の確保	○第三者機関として、各府省に評価委員会を、総務省に政独委を設置し、評価を実施することで、客観性を確保。	○中立性確保と恣意性排除の仕組みとして、第三者機関による評価結果の検証や、行政評価・監視、行政事業レビュー等を効果的に実施。 ○第三者機関は、中立性・公正性を重視し制度所管府省に設置し、目標設定・評価に問題がないか点検。 ○行政評価・監視による実地調査や勧告を第三者機関が活用するなど、相乗効果を上げる取組を検討。		○主務大臣の下に学術評価委員会を設置し、学術研究面から目標設定・事後評価をチェック ○学術評価委員の任命の適切性を担保（委員の任命は内閣府へ協議等）						○単年度の目標管理（毎年度、主務大臣が目標指示・評価） ○設備費・人件費等の業務効率性等は中期的な管理（一定期間ごとに第三者機関が点検）	
	中期目標管理のサイクルの見直し	○中期目標期間の業務実績評価を、中期目標期間終了後に実施。	○中期目標期間の業務実績評価の結果を、次期中期目標や組織・業務の全般的見直しに反映できるよう、中期目標期間終了時まで、評価やそれに基づく措置が可能となるスケジュールとする。									
	法人の存続の必要性の検証	○主務大臣は、中期目標期間終了時に法人の組織・業務全般の見直し。 ○政独委は、主務大臣に対し、法人の事務・事業の改廃について、勧告。	○中期目標期間終了時に法人の必要性を立証できない場合、法人に組織上の緊急・深刻な問題が発生した場合などに、主務大臣が法人を廃止することを明確化（必要な事務・事業は別途措置）。 ○主務大臣の判断の適切性を確保するため、第三者による一定の関与の仕組みを整備。									
説明責任を果たす情報公開の推進	情報公開等の推進	○組織・財務・評価等に関する情報の公表が義務付けられている。 ○競争性のない随意契約や一者応札・応募が相当割合を占めている。不透明な委託契約等の結果、過剰な利益剰余金や内部留保が存在。	○事業部門・間接部門別職員数、法人OBの再就職先との取引状況、運営費交付金の使途等について情報公開の内容を拡大。また、国民向け説明会を開催を検討。 ○契約・調達適正化を促進するとともに、関係法人との委託契約の透明性を高め、多額の不用額が認められる場合に返納させる取組を強化。		（○事務・事業の特殊性、調達する財・サービスの性質等を考慮した基準やルールを検討）							
	会計基準等の見直し	○法人運営の効率化努力を促すために損益均衡の仕組みを採用しているものの、目的積立金が活用されていない。	○損益均衡の仕組みを維持し効率化努力を促しつつ、事業別に区分された情報の充実や、収益化基準（原則として業務達成基準を採用）等について詳細の見直しを検討。								○交付金の会計上の取扱い等について会計基準の見直しを検討	

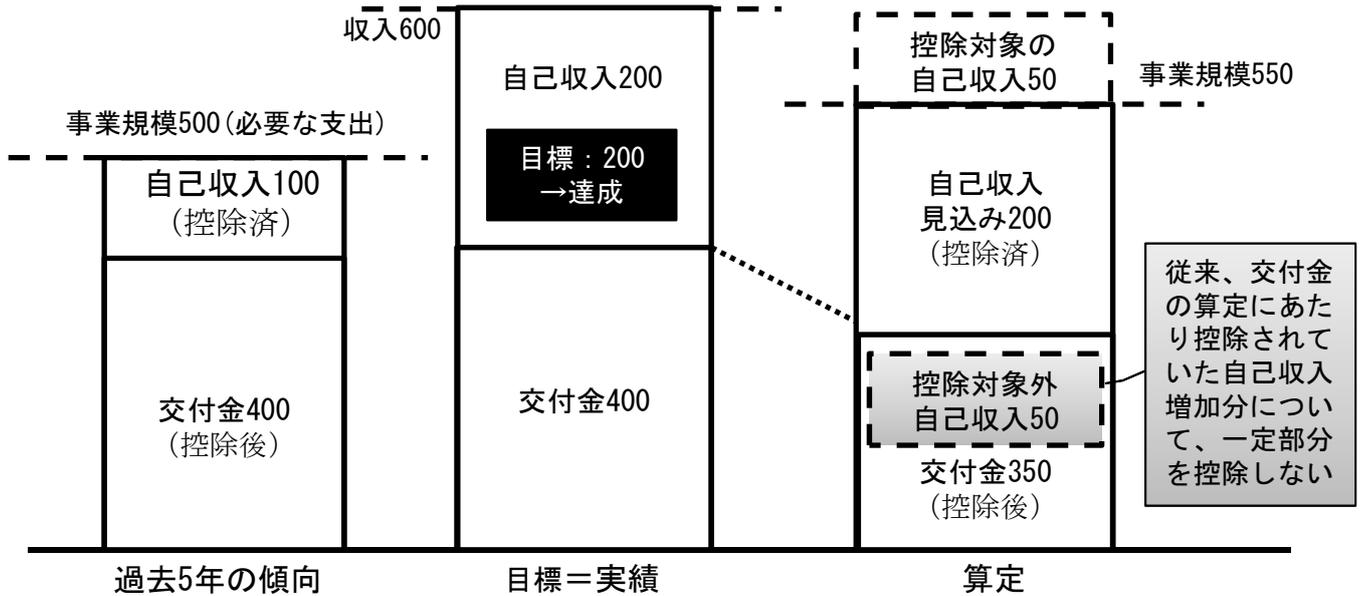
（注）上記のほかに、廃止、民営化、他の法人制度を活用する法人（金融関係法人、資産管理法人、医療関係法人等）がある。

予算の積算、執行実績に関する情報を年度計画、事業報告書等に添付することで説明責任を強化した上で、例えば以下のような見直しを行う。

## ○ 自己収入の数値目標を達成した場合

(仮定例)

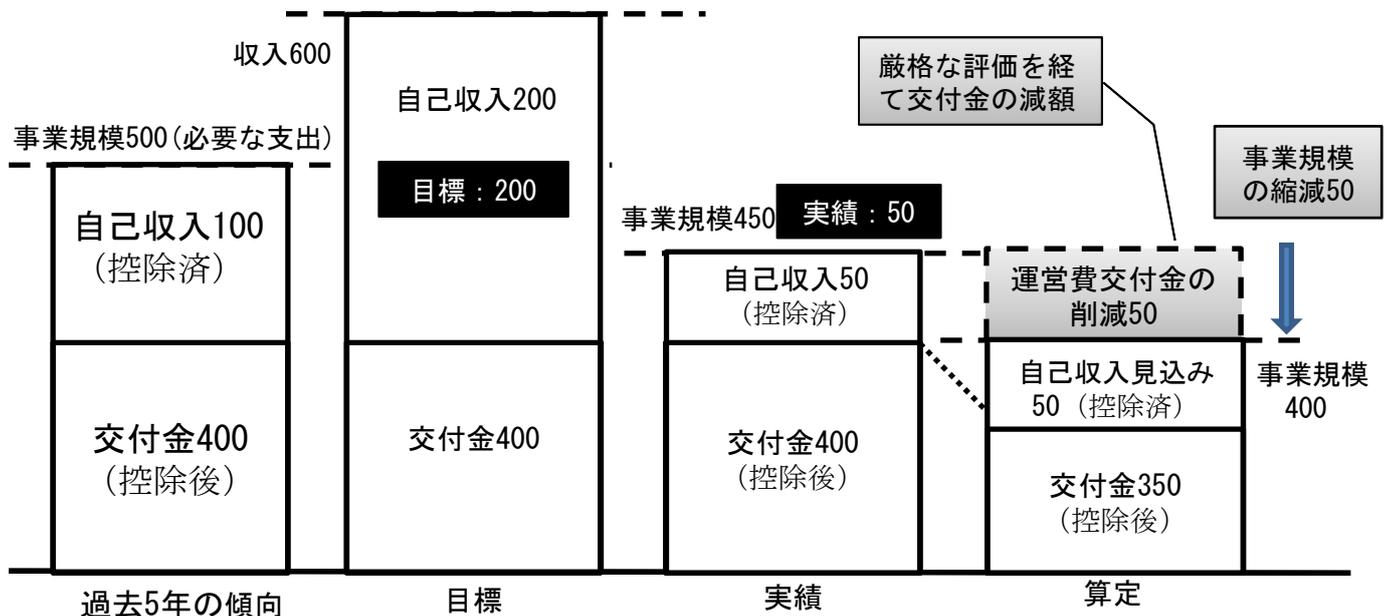
- 自己収入を200とする目標（例年100）を設定し、達成。
- 交付金の算定に当たり、自己収入増加分（100）の半額（50）を控除対象外。



## ○ 自己収入の数値目標を達成できなかった場合

(仮定例)

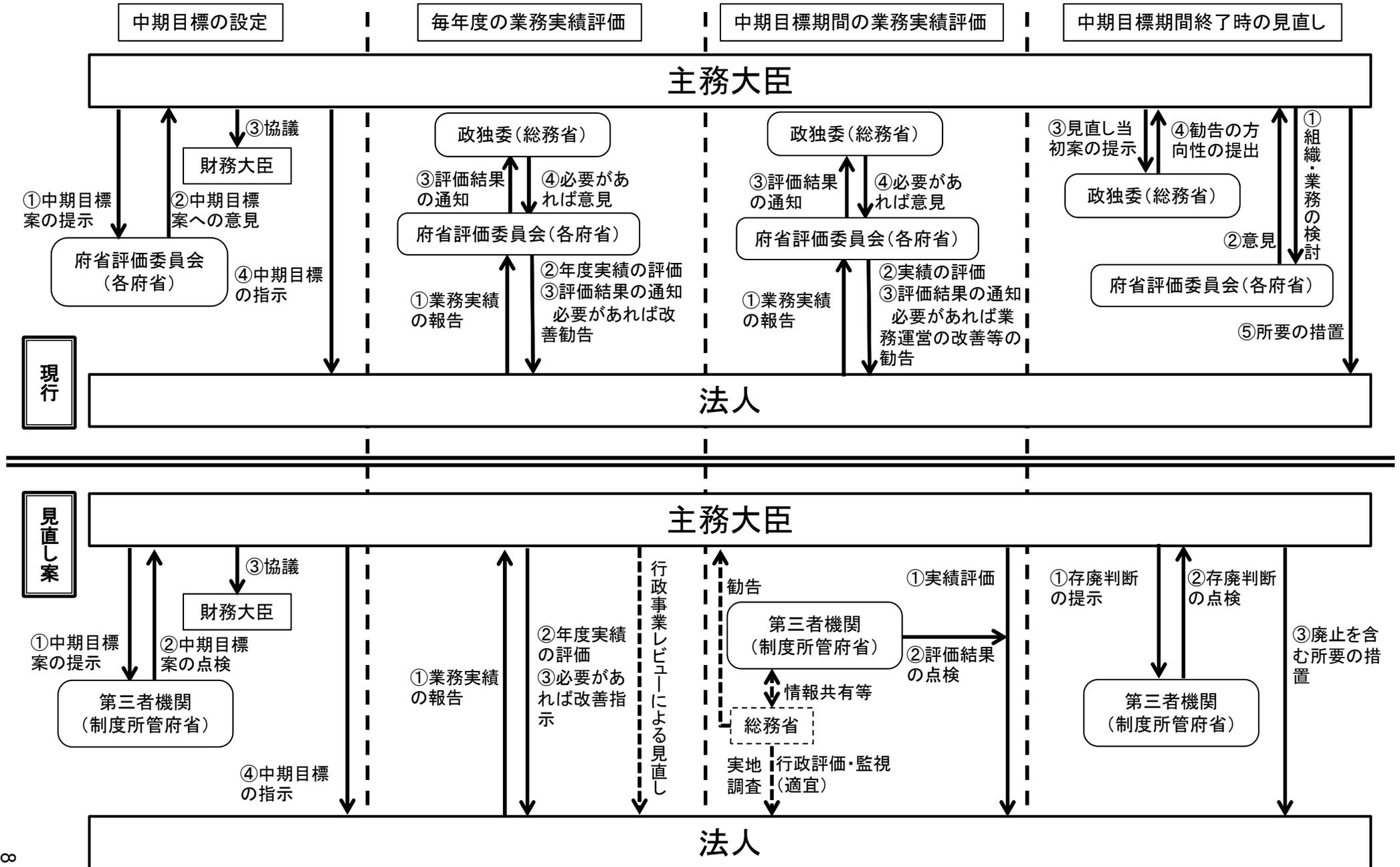
- 自己収入を200とする目標（例年100）を設定したものの、実績は50。
- 厳格な評価を経て交付金を削減（削減額50）。



(注) 交付金の削減は、事務・事業の内容や継続性等を踏まえ総合的に判断されるもの。目標未達成が続く場合、中期目標期間終了時の見直しにより法人の存廃を含めて事業が再構築される。

# 目標・評価制度の見直しイメージ

参考資料4



**独立行政法人改革における  
法人の事務・事業の特性に応じた  
類型に係る議論の整理（抄）**

平成23年11月

## 1. 新たな法人制度における事務・事業に応じたガバナンスの考え方

(略)

【法人の事務・事業の内容に応じた分類（()内は仮称）】

- 研究開発に関する事務・事業を行う法人（研究開発法人）
- 文化振興に関する事務・事業を行う法人（文化振興法人）
- 国民の資金・資産を管理する事務・事業を行う法人（資金管理法人）
- 大学と密接な連携の下に事務・事業を行う法人（大学連携法人）
- 金融関係の業務を主な事務・事業とする法人（金融関係法人）
- 国際関係の業務を主な事務・事業とする法人（国際関係法人）
- 医療関係の業務を主な事務・事業とする法人（医療関係法人）
- 大学校などの特定の職業に直結した人材育成の事務・事業を行う法人（人材育成法人）
- 施設管理を主な事務・事業とする法人（施設管理法人）
- 補助金等の使途が定められた一定の財源に基づき、法制度に位置付けられた事務・事業を行う法人（行政事業法人）
- 国の判断と責任の下で、国と密接な連携を図りつつ、確実・正確な執行に重点を置いて事務・事業を実施する法人（行政執行法人）

## 1. 1. 事務・事業の特性を踏まえた具体的な対応

以上の考え方を踏まえ、法人の事務・事業の特性に応じた、個別の対応を整理すると以下のとおり。(法人の各類型と対応する規律についての詳細は参考資料1参照)。

(略)

## 2. 新たな法人制度における事務・事業の特性に応じた組織・制度の整理

(1) 法人の自主的・自律的裁量により、効率的な業務運営と成果の最大化を図る事務・事業を行う法人

(略)

### ●行政事業法人

- ・現在、運営費交付金が充てられている事業のうち、裁量性が低い事業については、補助金等に切り替える措置を図ることを検討する。その際、法人の主要業務と大きく性格の異なるものについては、当該法人でその業務を行う必要性について再検討し、その取扱いを整理する。
- ・業務内容が法定されており、達成すべき目的は明確であるが、効率的な業務執行のため、法人の裁量の余地があることから、中期目標管理を採用することとし、その際に主に評価すべき内容は、業務・財務の改善目標に重点を置くこととする。また、この観点から、毎年度、業務内容をチェックする等の仕組みを整備する。

(略)

(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(行政執行法人)

行政処分につながる検査業務を行う法人等、行政執行法人については、事務・事業の内容が他の法人とは異なり、国の判断と責任の下、国と一体的に密接な連携を図りつつ行わせる必要がある。このため、法人の業務運営において、業務執行に法人の裁量が乏しく、比較的強い国の関与が必要となるなど、他の法人との間で、制度設計の在り方に大きな差異があることに留意する必要がある。

その上で、国の指示した目標の正確・确实な実施に重点を置き、基本的に単年

度で効率的な業務運営を図ることとし、そのための簡素な意思決定の仕組みとすることが適当である。

一方で、国の機関と異なり、独自の法人格を有する経営主体として、効率的・効果的な業務執行を行わせるため、経営面において一定の裁量を確保することも重要であることから、主に以下のような固有の規律に基づいた業務運営を図る（上記（１）の共通規律について、親和性のあるものは適用する）。

なお、法人の規模が小さく、独立した法人として存置するには効率的でない場合は、徹底的な合理化を図った上で、事務・事業を国に移管し、法人を廃止する。

#### 【主な内容】

##### ① 組織規律

- ・法人の確実な事務・事業の執行を担保するため、法人の組織や業務全般にわたり、主務大臣が必要と認める場合には、法人に対して命令を発することができる。

##### ② 財政規律

- ・業務の執行に必要な積算により所要額を交付する単年度の財政措置を原則とする。その上で、一定の要件の下で合理的な理由がある場合には、繰り越しを認める。

##### ③ 目標・評価

- ・業務内容を踏まえ、毎年度、主務大臣が目標の達成状況についての評価を行う。その際、設備費・人件費等の業務効率性については、中期的な管理が適切と考えられることから、一定の期間ごとに第三者機関が中立的・客観的な点検を行う仕組みとする。

##### ④ 透明性

- ・単年度の財政措置とすることに伴い、交付金の会計上の取扱い等について、会計基準の見直しの検討を進める。