

行政改革担当大臣 稲田朋美 殿

平成 25 年 12 月 5 日
公明党
行政改革推進本部
独法・特会改革委員会
委員長 大口 善徳
事務局長 竹谷とし子

独立行政法人改革に関する提言

標記の件につき、別紙の通りとりまとめましたので、明年の通常国会に向けた独立行政法人通則法等の改正及び個別独立行政法人の組織の見直しに当たっては、その趣旨を十分に踏まえ適切に対応していただくよう、以下、申し入れます。

平成 25 年 12 月 5 日
公明党
行政改革推進本部
独法・特会改革委員会
委員長 大口 善徳
事務局長 竹谷とし子

独立行政法人改革に関する提言

<独立行政法人改革への公明党の取組について>

公明党は、平成 22 年「独立行政法人制度の廃止の推進に関する法律案」を国会に提出した。この法案においては、「独立行政法人制度が、各独立行政法人の行う事務及び事業に対する国の責任を不明確にし、その結果、行政の能率的な運営並びに行政の公正性及び透明性の確保の妨げになっている」とし、独立行政法人の「事務及び事業を廃止、民営化、国への引き継ぎ、個別の法律により設立された法人への移管」に整理するための第三者委員会（独立行政法人制度廃止等推進委員会）を設けることを内容としたものであった。

この法案が提出された後、民主党政権下での業務見直し等を始め、様々な取組が実務的に行われ、現在、政府においては、独立行政法人改革について年末に向けて議論が進んでいる。

<今次改革に対する姿勢>

この動きに合わせ、公明党行政改革推進本部 独法・特会改革委員会においても、ワーキンググループを設置し、現在の独立行政法人制度の課題等について、有識者や各府省等からのヒアリングを行い、検討を重ねてきた。

その結果、現在政府で行われている独立行政法人改革の取組は、「独立行政法人制度の廃止の推進に関する法律案」の問題意識に通じる部分があることを踏まえ、当面は、現行の独立行政法人制度を維持し改革する政府の取組に対し、実務面での提言を行うことを通じ、法案の趣旨を具体化させるべきとの結論に至った。

「独立行政法人制度の廃止の推進に関する法律案」の主眼は、独立行政法人

化において、法人の法的な独立性が強調されるあまり、法人の事業運営に対して国・主務官庁の責任や統制が不十分となり、効率性や公正・透明性の確保が不十分となっていること、また、法人の組織や事業の見直しが不十分となっていることを問題と考えた点にある。この認識は、政府の行政改革推進会議にも共有されており、本年6月、大臣の法人に対する管理責任の強化、法人の評価や見直しに関与する第三者機関の設置等を内容とする中間的整理を発表している。また、中間的整理の後も、行政改革推進会議の下に独立行政法人改革等に関する分科会を設置し、各法人の組織のあり方についても、議論が行われているところである。

<提言の目指すもの>

この提言では、上記検討状況を踏まえ、独立行政法人改革の方向性を明確にし、現在の独立行政法人制度に関する課題等の解決を実効性あるものにすべく、中間的整理の内容に更なる改善方策を含めた提言をとりまとめたものである。今後の制度改正に向けた政府方針の決定に当たっては、以下の提言が中間的整理の内容に追加・反映されるよう求めるものである。

なお、独法・特会改革委員会は、新たな第三者機関による業績評価の機能の状況等、今回の改革の結果を含め、独立行政法人制度のあり方については、引き続き注視し、不断の見直しを行っていくものである。

1. 独立行政法人制度全般について

現在の独立行政法人制度及びその運用については、以下のような問題が認識されている。

- ・主務大臣の法人に対する責任関係が曖昧である。
- ・法人内部でのガバナンス、内部統制が十分機能していない。
- ・一方で、通則法の運用において多種多様な法人に対して一律的・硬直的な横串統制がなされ、法人の自主的・自律的な業務改善努力を十分に引き出せていない。
- ・現行の独立行政法人評価制度は十分に機能しておらず、各法人のお手盛りを十分に排除できていない。
- ・業務や財務状況に関する透明性・外部検証可能性の一層の向上を図り、国民への「見える化」を推進する必要がある。

これらの問題を確実に改善するため、独立行政法人制度の改革に当たっては、次の点に、特に留意されたい。

(1) 主務大臣の法人に対する責任・管理の強化

- ① 主務大臣は、主務府省の政策体系の中の法人の業務の位置付けを明確化し、政策目標と法人の中期目標が連携するようにし、法人に対し明確なミッションを与えること。
- ② ミッションの実現に向け、法人の運営が適正、効果的かつ効率的に行われているかどうか評価し、その結果を踏まえ、組織及び事務・事業の的確な見直しを行うこと。
- ③ また、必要な場合は、主務大臣が法人に対し是正の措置等を的確に行うこととするよう、主務大臣の権限を強化すること。

(2) 横串規制の簡素化

- ① 単年度管理法人、中期目標管理法人、国立研究開発法人（仮称）等の法人類型については、その類型化が法人の業務の特性に合わず、新たな横串規制として業務の効果的かつ効率的な実施の妨げになる場合は、速やかに検証し、その結果に基づき必要な措置をとること。
- ② 通則法及びその運用において、法人の自主的・自律的な経営改善努力を損なうような横串規制は簡素化し、法人の特性を踏まえた柔軟な取扱いと

すること。

- ③ その際、法人の経営が放漫なものとならないよう、各主務大臣は責任をもって明確な目標の指示を行うとともに、透明性の確保・国民への説明責任の徹底－「見える化」－を図ること。
- ④ また、目標設定及び評価の「お手盛り」を防ぐため、中立・公正な立場から行政評価当局及び新たに設置する第三者機関において必要なチェックを行うこと。

(3) 法人内部のガバナンスの強化

法人の自主性・自律性を強化するに当たっては、以下の点を考慮して法人内部のガバナンスを十分に機能させることが重要である。

- ① 法人の長や理事・監事等の責任を明確化するとともに、その選任手続きの公正・透明性の確保について更なる改善を図ること。
- ② 監事及び会計監査人の責務・権限を明確にするとともに、独立性の保持及び相互連携強化のため、会計監査人の選任に監事に関与させること。
- ③ 制度運用においても、監事監査と会計監査の連携を強化し、監査の実効性を高めるため、監査指針等の整備充実を図り、会計監査の質の担保に関する事項を監査指針に含めること。
- ④ 法人の規模や特性に応じつつ、内部監査や外部専門家を含めた経営に関する委員会を設置するなど、法人の内部統制機能を強化すること。

(4) 評価の仕組みの見直し

現行の独立行政法人の評価や見直しは十分に実効性を伴っていないとの問題意識に立ち、評価や見直しの仕組みをより実効性のあるものに再構築し、PDCAサイクルを確立することが重要である。このためには、新たな評価制度においては以下の点を考慮する必要がある。

- ① 各府省の評価や見直しのお手盛りを防ぐという重要な役割を果たすための必要な機能の整備を図るとともに、政府・与党の行政改革推進本部とも十分な連携を図ること。
- ② 行政評価・監視機能や政策評価制度、行政事業レビュー等といった政府の関連する諸機能とも有効に連携すること。その際、「評価疲れ」を招かないよう留意すること。
- ③ 目標設定及び評価について、適確な指針を示すとともに、目標の客観性、業務と政策・施策との適合性、目標水準の妥当性等について厳格にチェ

ックする仕組みを構築すること。

- ④ 目標・評価の指針について、一つの法人には複数の業務が混在していることから、法人単位で細かく類型化していくことは必ずしも合理的ではなく、目標設定、評価、業務見直し等を業務に応じた的確に実施できるよう、業務類型に着目した指針を示すこと。
- ⑤ 新たな第三者機関の客観性、中立性について、国民から信頼が得られるような体制を整備するとともに、評価の取組や成果について、広く国民に情報発信し、独立行政法人制度に対する理解と信頼を得ていくこと。

(5) 「見える化」の推進・自律的マネジメントの向上等

横串規制の見直し・弾力化と併せて、法人の業務・財務運営や主務大臣の評価の透明性の一層の向上を図り、国民にわかりやすい形での情報公開、「見える化」を推進していくとともに、法人による自律的なマネジメント能力を向上させることが重要である。具体的には、以下の点を考慮し、基準を含めた財務・管理会計の更なる改善が必要である。

- ① VFM (Value For Money) を高める観点を重視し、法人の施設の管理運営や間接業務等の民間委託や共同実施等、民間の経営ノウハウの導入を促進するとともに、その促進のため調達・契約の弾力化を図ること。
- ② 財務会計における事業別のコスト情報開示などにより、透明性・国民への説明責任の向上を図ること。また、当該コスト情報が評価等に十分に活用できるよう開示方法を改善させること。
- ③ 目標及び評価の体系において、コスト（インプット）と成果（アウトプット・アウトカム）の対比が可能となる体系への改善を図ること
- ④ 管理会計の導入を促進し、事業コストの把握、目標達成に向けた進捗管理等を適切に行わせ、法人の自律的マネジメントを向上させること
- ⑤ 運営費交付金の収益化における業務達成基準の原則的適用、目的積立金制度の活用により、経営努力の「見える化」を促進し、法人の自主的・自律的な業務改善努力を十分に引き出すこと。

このような「見える化」の取組を含め、改革の実施状況を的確にフォローアップし、不断の取組を継続して行くことが必要である。

(6) 研究開発法人の取扱い

現在、独法制度のもとで「研究開発法人」と呼ばれているものには、様々な目的をもった法人・部局が混在しており、「世界で最もイノベーションに適した国」を創るため、真に世界をリードする研究開発を行う法人・部局や、行政ニーズに基づいて、大学や企業では取り組みが進みにくい課題について研究開発を実施する法人・部局も存在する。これらの、とりわけ前者の法人・部局の目的（ミッションステートメント）は、「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」である。

こうした一部研究開発法人のイノベーションを目指す法人・部局の目的と、独法制度の法目的の違いが、研究開発の成果を生み出すにあたって、制約要因となってきたことは事実である。具体的には、

- ① 独法制度上の「評価」は、業務の達成度を定量的に測るものであり、革新的な研究成果を目指す研究開発の視点からの成果を測るものとなっていないこと
- ② 中期目標期間が5年と定められており、研究開発プロジェクトの特性を踏まえた柔軟な目標期間となっていない
- ③ 目標の設定や評価においては、我が国の科学技術の司令塔である総合科学技術会議が関与することとなっていない
- ④ 独法制度では、中期目標において総人件費を効率化の対象とするかどうか、主務大臣と財務大臣の協議事項として定められており、グローバルな人材獲得競争の中で、優秀な研究者を集めるのは困難
- ⑤ 必要な研究機器類の調達においても、一般競争入札が原則とされてきたことにより、仕様の公開による技術流出の懸念、世界との競争における研究の遅延、調達コストの増加などが指摘されている
- ⑥ 予見不可能性、不確実性が高い研究開発ほど、柔軟な資金管理が求められるが、独法制度においては、中期目標期間を超える繰り越し、契約は例外的な扱いである
- ⑦ 外部資金獲得を奨励している一方、運用費交付金算定式において自己収入分が差し引かれる

があげられる。

こうした現状認識から、政府は、「科学技術イノベーション総合戦略」（平

成 25 年 6 月 7 日閣議決定) や、「日本再興戦略」(平成 25 年 6 月 14 日閣議決定)、「経済財政運営と改革の基本方針」(平成 25 年 6 月 14 日閣議決定) など、累次にわたり、「世界最高水準の法人運営を可能とする新たな制度を創設する(次期通常国会に法案提出)」ことを決定している。

よって、今次の独法改革において、「世界で最もイノベーションに適した国」を目指すため、真に世界をリードし、イノベーションを目指す法人・部局について所管省庁の責任を明確にし、必要な立法措置をとるべきである。これは我が国が科学技術イノベーションや成長戦略に対して本気で取り組もうとする姿勢を、世界に向けて強く発信するものであり、優秀な研究人材や投資等を呼び込むことにつながる。

同時に、研究開発法人といっても、財源の多くは国民の税金であり、今次の独法改革で求められている、適切なガバナンスの構築、政策実施機能の向上といった、改革を不断に実行していく必要性は変わらない。とりわけ、研究開発成果の評価を含めた 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については、法人の性質に関わらず取り組むべき課題である。

所管省庁が、新たな研究開発法人制度を構築していく上で、以下の項目について留意し、検討を進める必要がある。

- ① 現在の研究開発力強化法に定める 37 の「研究開発法人」を厳しく精査し、主務大臣が真に世界をリードし、イノベーションの創出に資する研究開発を自ら行う法人・部局に、絞り込むこと。
- ② 上記の絞り込みについては、透明性を確保しつつ主務大臣がより管理を強めるべき法人・部局、新たな制度において位置づけられる法人・部局、民間移管しても差し支えない法人・部局、その他整理統合が必要な法人・部局などの仕分けをすること。
- ③ 新たな制度が、過剰な「横串」規制とならないよう、各法人・部局の特性に応じた運用がなされるよう、制度設計を行うこと
- ④ 評価制度については、国際水準を踏まえた評価指針の下での専門的評価の実施が求められており、透明性を確保しつつ成果主義に基づいた厳しい評価制度を構築すること。
- ⑤ 日本を代表する研究機関とするため、内部統制体制を適切に構築し、ア

カデミックハラスメントやパワーハラスメント等の不祥事が発生しないよう万全の体制を構築すること。

- ⑥ 研究費の不正流用がなされないよう万全の体制を敷くこと。その際、公的研究費の受領、管理、及び経理の機関委任について、見直しを行い、処罰規定等も含め、研究者、機関職員が不正を起こせない仕組みを構築すること。
- ⑦ 制度設計にあたっては、次代を担う研究者が自立して研究を行う環境の整備、テニュアトラック制度¹の普及及びテニュアポスト（安定的な職）の充実も含めた人材育成制度を構築すること。

¹ 公正で透明性の高い選考により採用された若手研究者が、審査を経てより安定的な職を得る前に、任期付の雇用形態で自立した研究者として経験を積むことができる仕組み

2. 個別独法の業務改革及び組織の見直しについて

今回の検討における、組織の見直しにあたっては、単なる数合わせの統合ありきではなく、法人の政策実施能力の向上、統合効果の費用対効果、統合に伴うメリット・デメリットの比較衡量等の観点を踏まえ適切に対応すべきである。

なお、当委員会の検討において、以下の法人について特に留意して検討すべきとの意見があった。

【文部科学省所管】

防災科学技術研究所、海洋研究開発機構

- 防災科学技術研究所、海洋研究開発機構の統合については、今後、海洋資源の開発を進めるという政策的な必要性があることを踏まえ慎重に検討すること。

放射線医学総合研究所

- 放射線医学総合研究所において、現在、原子力規制委員会との共管となっている放射線防護研究センター、緊急被爆医療研究センターについて、放射線による障害の防止に関する事務が文部科学省から原子力規制委員会に既に移管されており、かつ原子力規制委員会は国家行政組織法上の三条委員会であることを踏まえ、その組織のあり方について、検討を進めること。

教員研修センター、国立特別支援教育総合研究所

- 教員研修センターと国立特別支援教育総合研究所の統合は、ともに遠隔な立地条件にあること、それぞれの独自性を維持する必要性が高いことから、見送ること。
- 特別支援教育、特に発達障がい児に対する療育等、インクルーシブ教育に関する研究を充実していく政策的必要性が増しており、その意味で、

国立特別支援教育総合研究所の機能強化を検討していくべきである。

- 教員研修センターについては、教育委員会制度改革の議論を踏まえ、その機能強化について検討すること。

国立美術館、国立文化財機構

- 国立美術館と国立文化財機構については、合理化が相当進展しており、統合することは適当ではない。むしろ自己収入を法人自らが活用できるようにするため目的積立金制度の運用改善等の措置をとること。
- 国立文化財機構については、博物館法上の登録博物館の指定から外れていることを踏まえ、今後の博物館法のあり方について検討し、適切な法制上の措置をとること。

【厚生労働省所管】

国立病院機構

- 組織のあり方については、政策医療の実施というミッションを確実に実行するため、引き続き独立行政法人として国がしっかり関与するものとする。
- ただし、法人がより効率的・効果的に病院事業を行えるよう利益処分を留保も可能とした上で、病院事業に使えるよう弾力化すべきである。
- なお、職員身分については、病床の1/4が政策医療に関連し、更に、災害派遣、緊急被爆医療等の事務局として有事の対応を指揮する等の公益性・公共性等にかんがみ、本来であれば引き続き公務員身分とすべきである。しかしながら、「中間的整理」における類型の整理によれば、公務員型独法は単年度管理法人のみという、これまでの独法制度よりも管理が厳しい基準が前提となっており、これに基づく改革を行うならば、非公務員型を選ばざるを得ず、前述の公益性・公共性に鑑み、少なくともみなし公務員身分とすべきである。

年金積立金管理運用独立行政法人

- 組織のあり方について、「公的・準公的資金の運用・リスク管理等の高度

化等に関する有識者会議 報告書」で指摘された事項を踏まえ、今後のあり方について、検討を進めること。その際、国民資産の長期的な安全性を前提に、そのために必要な優秀な人材を採用し、リスク管理の高度化を図れるよう検討を進めること。

【国土交通省所管】

航海訓練所、海技教育機構

- 組織見直しについては、座学から実習まで船員養成のための教育・訓練を一体化することで、効率的・効果的に実施できると考えられることから、両法人の統合について検討すること。

自動車事故対策機構

- 自動車事故対策機構が実施している被害者援護業務が確実に実施されることが重要である。

【農林水産省所管】

森林保険特別会計

- 森林保険業務は森林総合研究所に移管し、森林保険特別会計は廃止する。その際、異常災害等による保険金の支払いリスクに備えるため、政府による債務保証を行うべきである。
- 森林保険業務とその他森林総合研究所が行う事業について、財政面で明確に分離し、保険業務としてのガバナンスを確保すること。
- 積立金の水準については、その適正水準について第三者委員会等で検討の上、その結論に従い、保険料に反映すること。

3. その他

- ・ 今後、独立行政法人通則法の改正、その後の個別法の改正にあたっては、内閣官房行政改革推進本部事務局と各省庁事務局の間で、通則法改正の趣旨が適切に反映されているか、協議を行い、必要な場合は、意見を述べること。
- ・ 準用法人についても、今般独法改革のガバナンス改革の趣旨を踏まえ、法人のガバナンスについて、適切な対応を取ること。

独立行政法人都市再生機構の改革の方向及び今後の役割について

都市再生機構の賃貸住宅は、住宅セーフティネット法において、公的賃貸住宅と位置づけられており、今後、大都市圏において急激に進む少子・高齢化に対応する住宅セーフティネットの大きな柱の一つである。また、高齢者すまい法の趣旨を鑑みると、高齢者が必要な福祉サービスの提供等を受けながら生活できる住宅の供給を図ることが求められているところである。

一方、都市再生機構は、約十三兆円の有利子負債及び二千億円の繰越欠損金を有し、様々な将来の経営リスクを抱えている。持続的な住宅セーフティネットの構築のためには、都市再生事業やニュータウン事業も含めた都市再生機構全体について、徹底したリスクの低減化、経費削減や収益向上を図るべきである。

公明党では、行政改革推進本部独立行政法人・特別会計委員会のもとに、第四ワーキンググループを設け、都市再生機構の改革の方向及び今後の役割について検討を行った。住宅セーフティネット法の公的賃貸住宅としての位置づけを維持していく観点から、都市再生機構の改革について左記の事項について提言としてとりまとめたので申し入れる。

記

一 賃貸住宅事業

① 都市再生機構による賃貸住宅事業の今後の役割は、大都市近郊の急激な少子・高齢化に対応することである。国家的プロジェクトとして都市再生機構の団地を有効活用して、医療・介護・福祉施設、保育施設等の誘致を進め、民間と連携して、地域包括ケアシステムを実行するために必要な医療・福祉拠点として活用すること。

② ニ〇二五年までに、介護が必要な高齢者が急増することを踏まえ、エレベータ設置、バリアフリー化、生活福祉サービスの提供、特に高齢者の居住に適する住宅約四〇万戸については全て、生活相談、見守りサービス、介護サービス等を提供可能とするなど、高齢世帯、子育て世帯、障がい者世帯が安心して住み続けられる住まいを確保すること。

③ 住宅セーフティネットの充実対策として、都市再生機構の賃貸住宅に政策的に実施させる事業（家賃助成等）を拡充するとともに、国の負担において支援を行うこと。

④ 居住者の居住の安定に十分留意した上で、徹底した管理費等の経費削減、適正な家賃設定や空室の解消による収入の確保、団地の再生・再編の促進等

により、賃貸住宅事業の収益の向上を図ること。

⑤ タワーマンションに代表される東京都心部の高額賃貸住宅については、公的賃貸住宅であり続ける必要性は乏しいが、賃貸住宅事業の収益の最大の柱である。今後の管理のあり方の検討に当たっては、さらに収益を拡大させることを目標とすること。

二 都市再生事業

① 国際競争力強化や地方都市の再生、密集市街地の安全対策などの政策的意義の高い事業について重点的な取組みを行うこと。

② 賃貸住宅経営を圧迫することがないよう、リスクに応じた適切な開発利益の配分を受けられるよう、民間事業者と連携した新たな仕組みの導入を検討すること。

③ 中立公正な公的機関の特性を活かし、マンション再生、地方公共団体の公営住宅の再生などの支援に取り組むこと。

三 ニュータウン事業

① 最も収益の上がるタイミングでの処分を行うなど、損失を最小限に収めるための整備・供給・処分に係る工程の見直しを行うこと。

四 関係会社

① 賃貸住宅管理に係る業務については、継続的なサービス水準の維持に十分留意し、居住者のニーズを踏まえ、安心・信頼できる体制の整備を行うこと。

② 関係会社については、その類型別に機構との役割分担、資本関係、人的関係について整理すること。

③ 関係会社の数については、大幅に削減すること。

五 東日本大震災の復興支援

① 都市再生機構の最大の使命であり、全ての業務に優先した取組みを進めること。

② 復興事業に従事する人員については、定員管理において特段の配慮を行うこと。