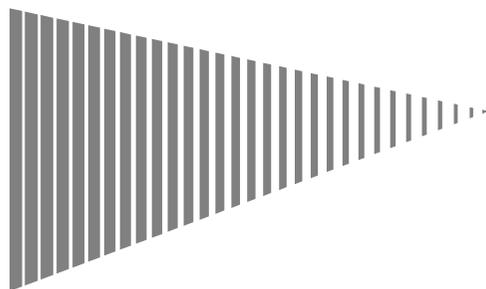


# 研究開発と独立行政法人制度

平成25年10月23日（水）

新日本有限責任監査法人  
エグゼクティブディレクター 岡本義朗



**EY**

Building a better  
working world

# 略歴

**専門分野** 公共経営（NPM）、行政改革、公会計、政策評価、公法、企業戦略論  
**学歴**

- 昭和57年3月 東京大学法学部公法学科 卒業
- 平成2年6月 シカゴ大学経営大学院 終了（MBA、ファイナンス専攻）
- 平成19年3月 博士（総合政策、中央大学）

**職歴**

- 昭和57年4月 三和銀行（現三菱東京UFJ銀行）入行
- 平成10年7月 内閣中央省庁等改革推進本部事務局企画官、参事官（独立行政法人制度設計担当）
- 平成14年7月 UFJ総合研究所主席研究員
- 平成20年4月 中央大学大学院戦略経営研究科客員教授
- 平成20年7月 内閣国家公務員制度改革推進本部事務局次長
- 平成21年12月 三菱UFJリサーチ&コンサルティング主席研究員
- 平成24年8月 新日本有限責任監査法人エグゼクティブディレクター【現職】

**関連公職**

- 内閣官房行政改革推進会議独立行政法人改革等に関する分科会委員
- 内閣官房独立行政法人改革に関する有識者懇談会構成員
- 内閣府行政刷新会議独立行政法人改革に関する分科会構成員
- 総務省政策評価・独立行政法人評価委員会臨時委員、文部科学省独立行政法人評価委員会臨時委員、
- 総務省独立行政法人会計基準研究会オブザーバー、地方独立行政法人会計基準研究会オブザーバー

**関連著書**

- 『独立行政法人の制度設計と理論』 中央大学出版部（平成20年）
- 『独立行政法人会計』 東洋経済新報社（共著・平成13年）

# I. はじめに

## — 独立行政法人改革の考え方（第2次安倍政権） —

# 独立行政法人改革の考え方（第2次安倍政権）

## ● 独立行政法人についての基本認識

- 行政における企画立案部門と実施部門を分離し、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ために創設
- 財源の多くは国民からの税金

## ● 独立行政法人改革に対する基本姿勢

- 改革の目的は、
  - ✓ 財源の多くが税金であることを踏まえ、(ア)適切なガバナンスを構築すること、(イ)内部規律を徹底すること、(ウ)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
  - ✓ 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より、政策実施機能を向上させること
- 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もって職務を遂行し、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
- 組織見直しでは、国の政策の実施機関として各々の法人の担う政策実施機能を最大限向上させる（政策目的の向上）とともに、適切なガバナンスの下で、業務の効率性と質を向上させること（行革効果の向上）を目的として進めること

# 問題意識

---

- ▶ 独立行政法人の本来の趣旨・基本理念の確認
- ▶ 研究開発を行う組織が抱える課題は、独立行政法人制度に由来する問題か、他の諸制度の運用の影響か
- ▶ 当該課題を克服する手段は独立行政法人制度の根幹と両立しないものか
- ▶ 研究開発マネジメントにおける重要な要素は
- ▶ 研究開発を行う組織に相応しい制度の要件は

## Ⅱ. 独立行政法人の制度設計

### — 制度の本来の趣旨と基本理念 —

# 独立行政法人の制度創設の意義

独立行政法人の創設は、ハード面の改革+ソフト面の改革

- ハード面の改革とは、行政の機構改革
- ソフト面の改革とは、**行政の業務運営改革(組織文化の改革)**

## 業務運営改革の内容(NPMの実践)

- ✓ (行政)管理から(行政)経営へ、事前統制から事後チェックへ
- ✓ 経営資源に関する現場の裁量の拡大(インセンティブの付与)
- 目標管理システムの導入(PDCAサイクルの実現)
- 適切な会計処理
- 厳格な客観的評価の実施

業務運営の  
ルール化  
が必要

## 独立行政法人制度の目的

**(国民に提供するサービスの) 効率性の向上、質の向上**

# 独立行政法人制度の基本理念

## 組織の独立性

経営責任(政策執行責任)は独立行政法人  
政策責任(政策立案責任)は国

## 業務の公共性

明確な目標の下、業務の確実な実施、但し法人の経営への国による関与は必要最小限

## 経営の 自主性・自律性

法人の長の広い裁量と厳格な責任  
自主的な経営計画の策定と業績評価の実施  
(事前統制型の管理から事後チェック型の経営への転換)

## 透明性の確保

独立行政法人会計基準の策定、外部監査の導入、広範な事項の積極公表

# 独立行政法人制度の創設により克服すべきとされた課題

## 1) 評価に関する仕組みがない

- ① 明確な目標の設定・結果の評価を行う仕組みがない
- ② 予算配分（事前統制）を重視。投資対効果の事後評価の仕組が不十分

## 2) 弾力的な財務運営が困難

- ① 複数年度にわたる効果的な資源配分の欠如
- ② 年度末の予算消化の悪弊

## 3) 組織・人事管理の自律性に限界

- ① 組織、定員、人事についての法令等による画一的な統制
- ② 資源配分の観点からの機動性、弾力性に限界

## 4) 業務の効率化・質の向上のインセンティブが働きにくい

- ① 明確な目標設定に基づく報奨等の仕組みがない
- ② 自発的な効率化・質の向上が図られにくい

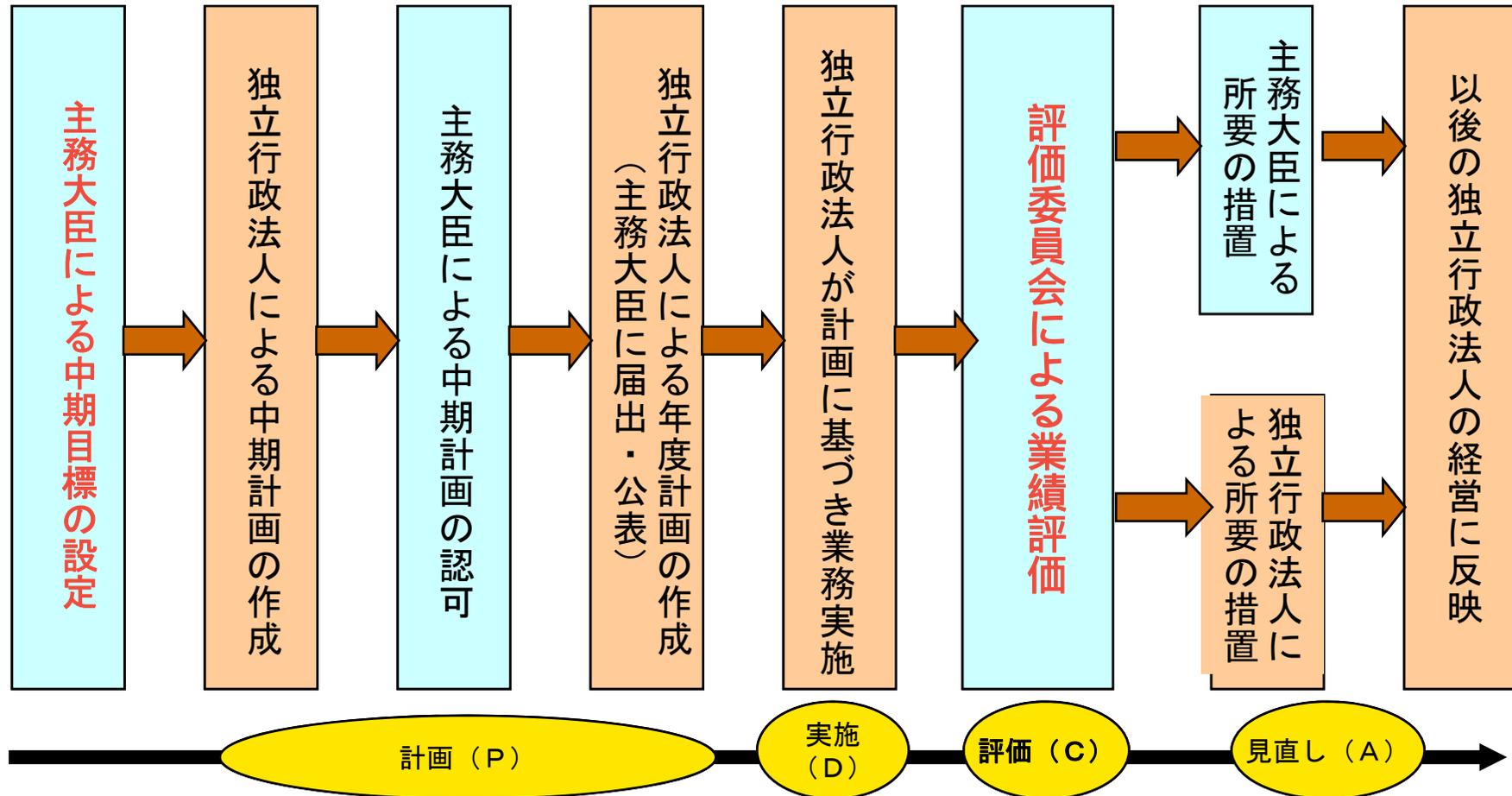
## 5) 組織・運営の見直しが制度化されていない

- ① 組織・業務の必要性や運営の在り方等について見直しの機会がない
- ② 結果として、不必要な組織・業務が温存されがち

# 独立行政法人制度の創設による改革の方向性

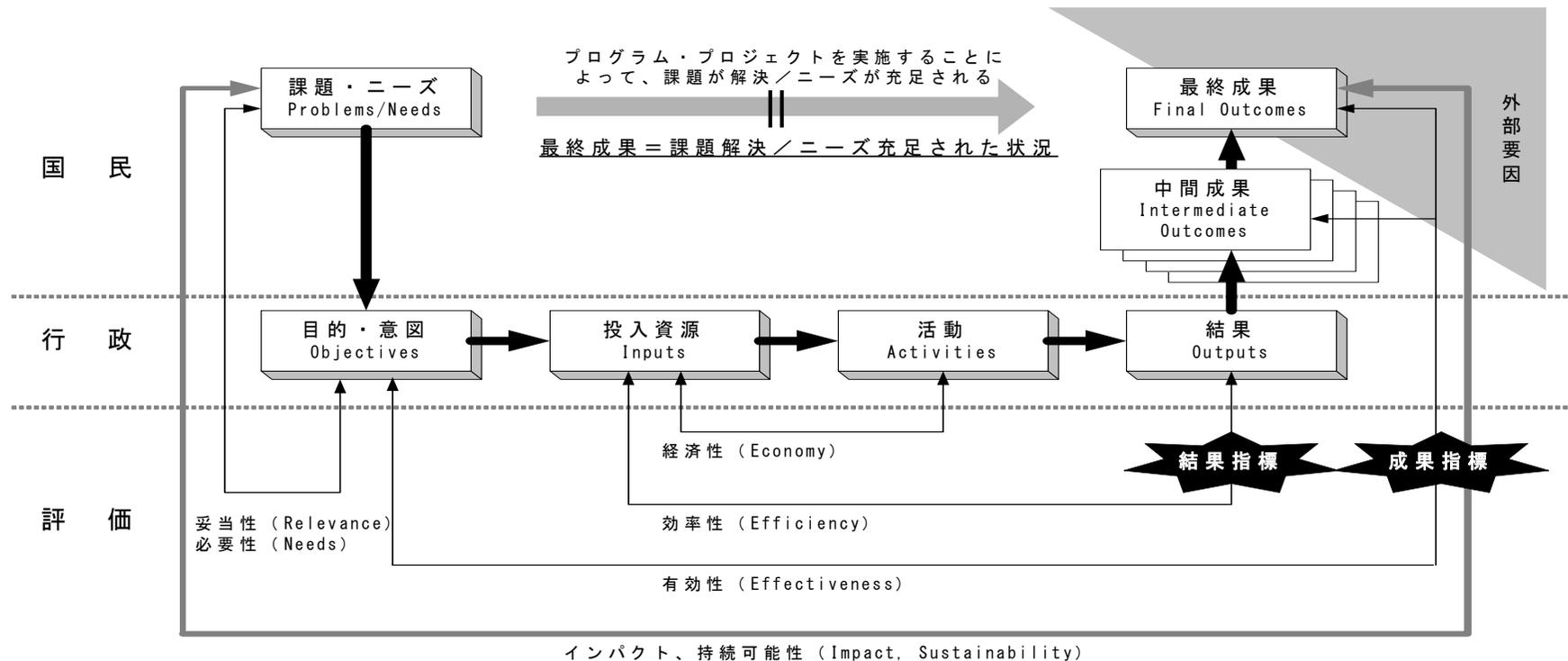
問題点	改革の方向性	検討された具体的仕組み
評価に関する仕組みがない	業務管理の在り方の変更 ↓ 中期目標管理と評価・見直しの導入	中期目標の設定 中期計画の策定 目標達成に係る実績評価の導入
弾力的な財務運営が困難	財務運営の在り方の変更 ↓ 評価可能な形式の導入と運営の弾力化	企業会計的手法の導入 年度繰越を可能とする仕組み 移流用を可能とする仕組み
組織・人事管理の自律性に限界	組織・人事管理の在り方の変更 ↓ 自律性とインセンティブの付与	内部組織の柔軟性 人事・定員配分の柔軟性 給与等のメリット制
効率化・質の向上のインセンティブが働きにくい	情報管理の在り方の変更 ↓ 情報公開の徹底	中期計画、年度計画、財務諸表、評価結果、監査結果、役職員の給与関係等、幅広い事項について公開 剰余金を内部留保できる仕組み
組織・運営の見直しが制度化されていない	組織管理の在り方の変更 ↓ 組織・運営の定期的な見直しの導入	中期目標終了時における、組織・運営等の改善、事業継続の必要性等についての見直し

# 独立行政法人の目標管理システム (PDCAサイクルの実現)



# 独立行政法人の業務サイクル

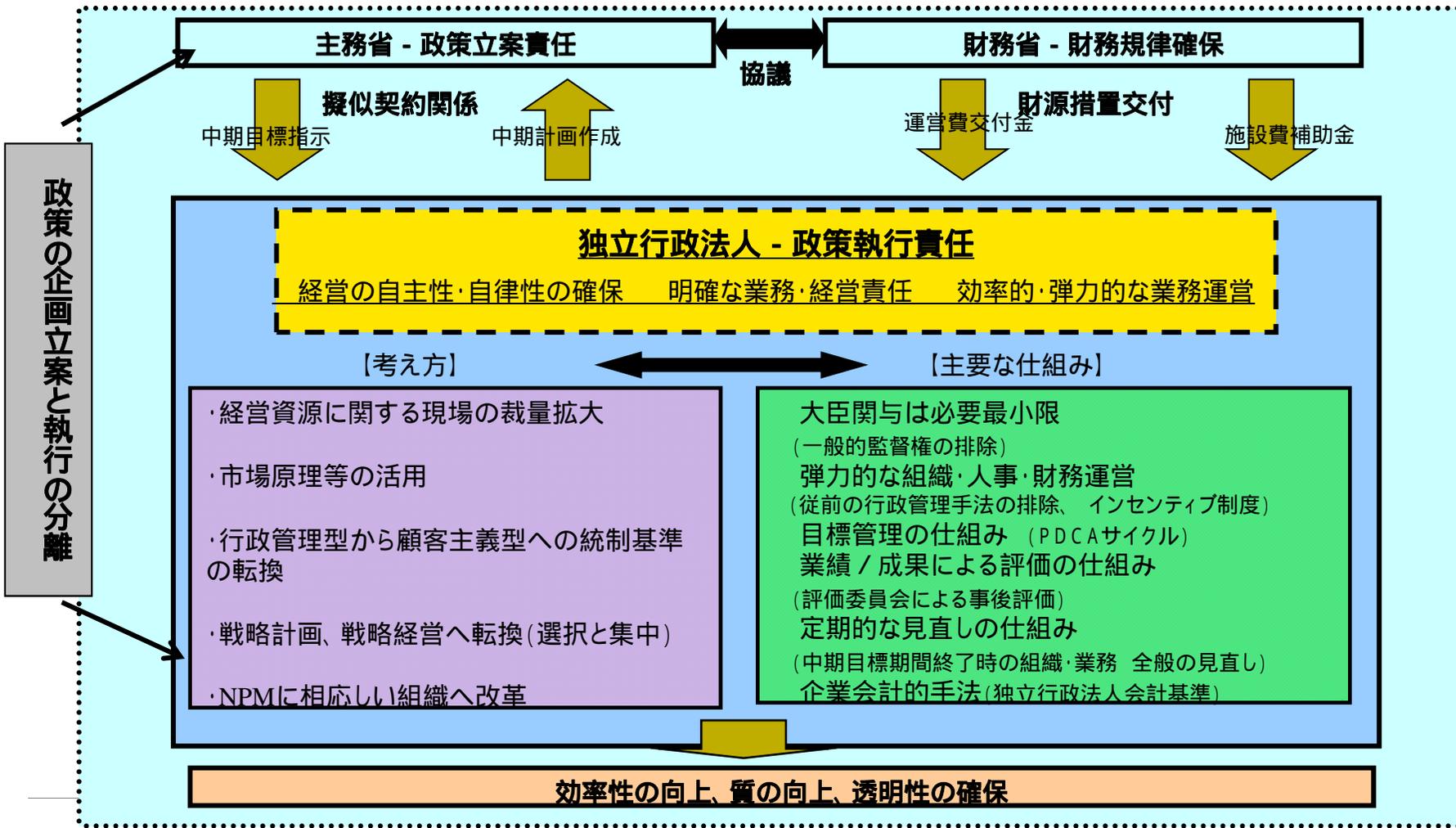
国民のニーズの把握 業務目的（中期目標）の設定 業務計画（中期計画）の策定（投入資源の決定） 業務実施プロセス 業務実施の結果 業務実施の成果 業績評価と以後の業務へフィードバック



(資料) European Commission( 1997 ), Evaluating EU Expenditure Programmes: A Guide-Ex post and Intermediate evaluation, 1<sup>st</sup> edition.を基に作成。

# 独立行政法人の制度設計（まとめ）

独立行政法人の制度創設の目的 - 国民のニーズに即応した行政サービスを効果的・効率的に提供 -



## Ⅲ. 独立行政法人の課題と 見直しの方向性

－中間とりまとめ－

(独立行政法人改革に関する有識者懇談会)

－研究開発法人の声－

(独立行政法人改革等に関する分科会資料より)

# 独立行政法人制度・運用に対する課題 (独立行政法人改革に関する有識者懇談会)

- 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、各法人に対して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。
- 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。

# 独立行政法人制度・運用の見直しの方向性① (独立行政法人改革に関する有識者懇談会)

## ① PDCAサイクルが機能する目標・評価の仕組みの構築

- 主務大臣の下での政策のPDCAサイクルを強化する観点から、主務大臣から法人への確かつ明確な目標を付与し、主務大臣自らが業績評価を行う。
- 主務大臣が目標案や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。
- 主務大臣による評価の客観性の確保や政府全体としての整合性の確保の観点から、第三者機関が外部から点検する仕組みを導入する。
- 主務大臣は政策責任を果たすため、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。
- 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。

## ② 法人の内外から業務運営を改善する仕組みの導入

- 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・会計監査人の機能強化、再就職規制の導入等により内部統制の確立を図る。
- 法人の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。
- 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。
- 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整備する。

# 独立行政法人制度・運用の見直しの方向性② (独立行政法人改革に関する有識者懇談会)

## ③ 財政規律、報酬・給与等の見直し及び情報公開の充実

- 事前に用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め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。
- 現行では自己収入の増加等へのインセンティブが不十分な運用になっており、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運用を見直す。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。
- 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。
- 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。
- 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。
  - 役員の報酬について、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を踏まえ、各法人の人件費の中で事務・事業の特性等を踏まえ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、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、国民に対して納得が得られる説明を行う。
- 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。

# 独立行政法人制度・運用の見直しの方向性③ (独立行政法人改革に関する有識者懇談会)

## ④ 法人の事務・事業の特性を踏まえた法人の整理と類型化

- 「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。
- 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、
  - ・ 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に分類し、各分類に即したガバナンスを構築する。
- 中期目標管理を行う法人については、事務・事業の特性を踏まえて類型化し、各法人共通の規律を前提とした上で、法律上の措置のみならず、評価や調達等の運営面まで含めた類型ごとの規律を構築する。
- 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。

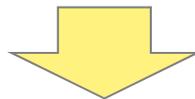
# 研究開発を行う法人への対応①

## (独立行政法人改革に関する有識者懇談会)

### 研究開発を行う法人の課題

- 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
- 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
- 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ことなど研究開発に相応しい評価制度となっていないこと
- 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
- 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、より柔軟な対応が求められていること

### 対応の検討にあたっての留意点

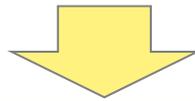


- ✓ 研究開発を行う法人が、①国の科学技術イノベーション政策や政策分野ごとの総合戦略等に基づき、国の政策を実現するための必要な研究開発を行う点でその位置付けは大学と異なっていることや、②他の独立行政法人と同様にその財源の多くが税金であることから、国民に対してその成果についての説明責任を果たす必要がある。
- ✓ 報酬・給与などの見直しにあたっては、現行制度下においても、一部の法人において、年俸制・報奨金制度を積極的に導入するなど自由度の高い運用を実施していることから、こうした点の活用を含め検討することが必要である。

# 研究開発を行う法人への対応②

## (独立行政法人改革に関する有識者懇談会)

### 見直しの方向性



- 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
  - 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

# 独立行政法人の問題点<研究開発を行う法人の声> (分科会ヒアリング資料より)

- 運営費交付金の一律削減 (一般管理費▼3%、業務費▼1%)
  - ✓ 研究開発事業は定型的業務と異なること、科学技術イノベーション創出の基盤を形成・維持する必要から、一律に合理化・効率化することは困難
- 自己収入増加で運営費交付金が減額される仕組み
  - ✓ 自己収入増加のインセンティブを強化する仕組みに改善する必要。
- 国家公務員並みの給与、処遇の実態
  - ✓ 国際競争力の高い人材の確保、能力に応じた柔軟な処遇が困難。
- 中期目標期間をまたぐ予算の繰越、契約の締結が困難 (事務手続きが煩雑)
  - ✓ 中期目標期間をまたぐ長期プロジェクトや民間企業との共同研究等を打ち出しにくい研究環境が醸成、研究開発の進捗に支障を来たすおそれ
- 国並みの調達基準 (一般競争入札が原則、随意契約の限度額が国と同じ)。
  - ✓ 契約に係る事務が膨大となり、スピードの求められる研究開発を阻害
- 研究開発の特性に合わない目標管理と業績評価
  - ✓ 「達成すべき成果」の目標設定やその達成度のみをもって評価することは研究開発の特性に合わない。
  - ✓ 効率化に主眼が置かれた評価や重畳的評価による評価疲れ、研究開発の遅滞を招く。
- 研究動向や国がおかれている環境等の状況変化に応じ、国から法人に対する臨機応変の指示ができない。

## IV. 研究開発を行う法人にふさわしい制度とは

# 検討のポイント

---

- ▶ 研究開発の特性
- ▶ 独立行政法人制度の本来の趣旨と基本理念
- ▶ 現在の課題は独立行政法人制度の問題か、他の諸制度の運用による影響か
  
- ▶ 研究開発の特性を踏まえた研究開発マネジメント（目標管理・評価）のあり方
- ▶ 研究開発に相応しい予算執行のあり方
- ▶ 研究開発に相応しい人事制度・戦略のあり方
  
- ▶ 研究開発を行う法人が単一類型か
- ▶ 研究開発法人制度の創設か、独立行政法人制度の類型か