

〔平成24年1月20日
閣議決定〕

独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針

目 次

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	1
II 独立行政法人の制度の見直し	3
III 独立行政法人の組織の見直し	11
IV 新たな法人制度及び組織への移行に当たっての措置	11

(別紙) 各独立行政法人について講ずべき措置

(内閣府)	大学評価・学位授与機構	17
国立公文書	国立大学財務・経営センター	17
北方領土問題対策協会	国立青少年教育振興機構	17
	国立女性教育会館	18
(消費者庁)	国立科学博物館	18
国民生活センター	物質・材料研究機構	18
	防災科学技術研究所	18
(総務省)	科学技術振興機構	18
情報通信研究機構	理化学研究所	18
統計センター	海洋研究開発機構	18
平和祈念事業特別基金	放射線医学総合研究所	19
郵便貯金・簡易生命保険管理機構	日本原子力研究開発機構	19
	国立美術館	19
(外務省)	国立文化財機構	19
国際協力機構	日本芸術文化振興会	19
国際交流基金	教員研修センター	19
	日本学術振興会	19
(財務省)	宇宙航空研究開発機構	20
酒類総合研究所	日本スポーツ振興センター	20
造幣局	国立高等専門学校機構	20
国立印刷局		
日本万国博覧会記念機構	(厚生労働省)	
	国立健康・栄養研究所	20
(文部科学省)	医薬基盤研究所	20
国立特別支援教育総合研究所	労働安全衛生総合研究所	20
大学入試センター	労働政策研究・研修機構	20
日本学生支援機構	勤労者退職金共済機構	21

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

独立行政法人制度は、国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施することが必要な事務・事業につき、一般的な行政組織とは別に実施することが必要な専門性の高い分野、あるいは運営費交付金制度等により機動的かつ柔軟な実施が求められる分野等について、国からの一定の関与を保持しつつ国から独立した組織体が政策を実施することによって、より質の高い行政サービスの提供を目指す仕組みであった。

しかしながら、独立行政法人制度については、創設から10年以上が経過し、組織の在り方と業務運営の両面で綻びが露呈するに至っている。

政府は、平成21年12月、「独立行政法人の抜本的な見直しについて」を閣議決定し、同22年4月には独立行政法人の事務・事業に係る事業仕分けを実施した。また、同年12月には、「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」を閣議決定し、これらに基づく取組を行ってきたが、その過程において、

- ① 主務大臣や監事による法人の外部・内部のガバナンスが不十分であること（組織規律の問題）
- ② 運営費交付金の使途が不透明であり、無駄や非効率な業務運営が生じていること（財政規律の問題）
- ③ 目標設定が不明確であり、客観的な評価が困難なこと。また、評価に府省横断的な統一性がないなど、評価の実効性が欠けていること（目標・評価の問題）
- ④ 業務運営に対する第三者のチェックが不足しているほか、不要資産の保有、不透明な取引関係の存在など業務運営の透明性が低いこと（説明責任・透明性の問題）

などが明らかとなった。

また、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。

我が国の厳しい財政状況や、東日本大震災からの復興に向けて政府を挙げての取組が求められている状況に鑑みれば、独立行政法人制度についても、上記の問題に的確に対応した新たな法人制度に再構築することにより、法人の政策実施機能が最大限発揮されるようにし、経済成長や国民生活の向上につなげていくことが不可欠である。

このような認識の下、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。
- ④ 新たな法人制度に共通するルールを整備する。

今後、この改革の実施に必要な措置を速やかに講じ、新たな法人について、その政策実施機能が最大限に発揮され、国民からの信頼を確保し得るものとなるよう、政府が一体となって取り組んでいくこととする。

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

現行の独立行政法人制度を抜本的に見直し、新たな法人制度を構築するに当たっては、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、確実・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。）

これらの法人についてのガバナンスの在り方については、以下のとおりである。なお、固有の根拠法に基づき設立される法人や、既存の法体系を活用して設立される法人については、それぞれの法体系の下で業務運営を行うこととなる。

(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を整備」に示すガバナンスが適用されることになる。

① 研究開発型

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

【構築すべきガバナンス】

- ・不適切な支出をより確実に抑止するため、研究領域や業務内容に応じて役員の分担・責務を明確にした業務管理を図るとともに、支出の内部チェック

クの取組の強化や、大規模事業の実施状況の透明性の向上等を図る。

- ・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・評価の双方に資するため、主務大臣の下に、学識経験者等（適切な場合は外国人も参加）から構成される専門の研究評価委員会（仮称）の設置を法定し、研究開発の専門性を踏まえた成果重視の実践的な評価を行う。なお、委員の任命に当たっては制度所管府省と協議するなど人選の適切性を確保する。その際、提言型政策仕分けの指摘等も踏まえ、時期を明確にした実効的な成果指標の設定を図るほか、評価に当たっては、国際的な動向等も踏まえた共通的運用を図るとともに、業務全般の点検等については、他の類型と同様に対応することとする。
- ・科学技術イノベーション政策を国家戦略として位置付け、その推進の司令塔機能を担う「科学技術イノベーション戦略本部（仮称）」の設置が内閣府で検討されているが、主務大臣による目標の設定、業務実績評価等に対する戦略本部の関与については、後述する制度所管府省に設置する第三者機関が果たす役割との関係を整理する必要がある。第三者機関は、主務大臣の判断の中立性・客観性を確保する観点から、他の類型に該当するものも含めた全ての法人について横断的に点検する。一方、戦略本部は、科学技術イノベーション政策を推進する観点から、例えば、国際水準で統一的な評価指針を整備した上で、点検するものと考えられる。このように両者による法人への関与の観点、役割分担等を整理し、法人に期待される機能を的確に発揮させる効率的な仕組みとし、いわゆる「評価疲れ」を生じさせないよう配慮する。なお、国家戦略に基づく重点化、府省・官民連携の促進等、効率的・効果的な推進体制の構築につながる国の研究開発に係る司令塔機能の強化等の見直しと併せ、研究資金の配分に係る戦略本部との役割分担や重複排除等の観点からの見直しなど、組織を含む各法人の在り方について必要な見直しを行うこととする。
- ・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について、更に検討する。この点も含め、世界の第一線と戦う研究開発の特性に応じ、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、適切な中期目標期間の設定等の仕組みや、これに関連する運用について、戦略本部の司令塔機能が的確に発揮され、その法人の業務に応じた適切な内容となるよう、関係部局とも協議し、法定化も含め必要な対応を行う。

② 文化振興型

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

【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 大学連携型

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

【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。

④ 金融業務型

政策的手段として出融資、債務保証等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

【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。

⑤ 国際業務型

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

【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。また、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。

⑥ 人材育成型

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、当該分野を支える人材を育成する事務・事業を行う法人類型

【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。

⑦ 行政事業型

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

【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。

(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。

【構築すべきガバナンス】

- ・確実な事務・事業の執行を確保するため、法人の業務全般にわたり、主務大臣が特に必要と認める場合には、法人に対する命令を発することができるとする。
- ・原則として中期目標管理を行わないこととし、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。主務大臣が行った評価結果については、後述する第三者機関において、中期的な管理が適切と考えられる設備費・人件費等の業務効率性に係る事項を含め、一定期間ごとに中立的・客観的な点検を行う仕組みとする。
- ・中期目標管理から毎年度の目標管理に変更することと併せ、交付金による事業については、その業務の執行に対する額について、毎年度、積算に基づき交付金を交付することとし、その上で合理的な理由がある場合には繰り越しを認める。交付金によらない事業については、事業の特性に対応した取扱いとする。
- ・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、会計基準を見直す。

2. 新たな法人制度に共通するルールの整備

新たな法人制度において、最適なガバナンスの下で法人がよりの確に政策実施機能を発揮できるようにするため、各法人に共通して適用すべき事項は以下のと

おりである。なお、行政執行法人については、中期目標管理を行わないという特性上、適用になじまないガバナンスが存在する。

(1) 法人の内外から業務運営を適正化する仕組みの導入

現行制度上、違法是正要求等、極めて限定されたものにとどまっている主務大臣の関与について、政策の責任主体である主務大臣が、法人の業務運営に関し、必要な場合に新たな措置を講じることを可能とするとともに、法人の内部ガバナンスについて、責任の明確化や監事の権限の拡充を通じ、その機能を強化することなどにより、法人の適正な業務運営を確保する仕組みを導入する。

① 国の関与の強化

- 毎年度の業務実績評価により、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、主務大臣が、業務運営の改善のための必要な措置を講じることができるとする。
- 法人の違法行為及びそのおそれがある場合や、著しく不適切な運営が明らかになった場合等に、主務大臣が、適正な業務運営を確保するための必要な措置を講じることができるとする。

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

- 監事等の調査権限を整備するとともに、監査報告の作成等に係る義務を明確にするほか、監事の任期を延長する。
- 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。併せて、法人の長を始め役員及び会計監査人の業務運営上の義務を明確にし、その違反により損害が生じた場合の責任が的確に取られるよう、必要な措置を講じる。

③ 役員任命の在り方

- 法人の役員の任命については、公務員の天下りに対する国民の厳しい批判を踏まえ、公募を活用し、透明性・公正性を確保しながら適材を得る仕組みを徹底する。

(2) 財政規律の抜本的な強化

現行制度上、用途が明示、公開されていない運営費交付金等について、法人運営への国の事前関与と事後評価を適切に組み合わせ、法人の経営努力を促進しつつ、財政資金の効率的・効果的な使用を徹底するとともに、財政規律を抜本的に強化する。

① 適正な財務運営のための基本ルール

- 本来の事務・事業の目的に沿った資金の活用を明確に義務付けるとともに、法人内部における不要資産の留保を防止する仕組みを構築する。
- 主務大臣の業務実績評価の結果を毎年度の交付金の算定に反映するほか、監

事等による法人の業務運営の適正さを担保する仕組みや会計基準等の見直しを行うことにより、財務運営の適正化を図る。

- 法人の経営努力により自己収入の増加が見込まれる法人にあっては、受益と負担の関係を考慮した上で、自己収入の目標について可能な限り具体化・定量化し、自己収入の増加と経営努力との関係を明らかにすることにより、目標達成に向けた経営努力を促進する。

② 法人の主体的な経営努力を促進する仕組みの強化

- 自己収入の増加分のうち、経営努力の寄与の度合いが高いと認められる部分の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、目標不達成の部分については、次期以降の交付金の算定の際に実質的に削減することにつき、事務・事業の内容や継続性等を踏まえて判断する。
- 剰余金の処理の際に、法人の業務と交付金の対応関係を明らかにした上で、目標を上回った自己収入の増加や交付金の節減努力による利益につき、一定割合について適切に経営努力を認める仕組みとする。また、一定の合理的理由が認められる場合には、中期目標期間を超える繰り越しを認める。

③ 説明責任と透明性の強化

- 概算要求時及び年度計画において、法人の事業別の予算の積算（見積り）を添付するとともに、その執行実績を事業報告書に添付・公表することを法人に義務付け、業務運営の透明性と法人の説明責任を向上させる。
- また、これにより、事業別の予算の積算と執行実績の乖離を把握し、相当程度乖離している場合には、その理由を明示する。
- 不要又は過大な会費の支出を含め不適切な支出をチェックし、公表する仕組みを構築する。

(3) 一貫性・実効性のある目標・評価の仕組みの構築

政策の責任主体たる国（主務大臣）が目標を設定するものの、自ら評価を行わないという現行制度を見直し、政策実施機関としての法人の役割が的確に果たされるよう、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。

① 評価主体の変更等

- 法人の毎年度及び中期目標期間の業務実績の評価主体について、政策の一貫性を確保するため、府省評価委員会及び政策評価・独立行政法人評価委員会から主務大臣に変更する。
- 目標設定の明確性・客観性や、評価の評語（S、A、B、C等）や基準について、府省横断的に統一性を持たせるなど、主務大臣が行う目標設定・評価の実効性を上げるために、制度所管府省がガイドラインの整備等を行う。

② 中期目標管理の仕組みの見直し

- 主務大臣が各事業年度の業務実績評価結果を踏まえ、中期目標の達成を図る観点から法人に対し所要の措置を講じることとするなど、実効性のある毎年度の評価の仕組みを構築する。

- 中期目標期間の業務実績評価の結果に基づき、次期中期目標の策定や法人の組織・業務の見直しに適切に反映できるよう、中期目標期間の終了時までには、業務実績評価及びそれに基づく措置が可能となるスケジュールによる中期目標期間の評価の仕組みを構築する。

③ 法人の存続の必要性の検証

- 政策責任者である主務大臣が、中期目標期間の終了時までには、業務実績等を踏まえ、法人の存続等の必要性について検証し、必要な措置を講じる仕組みを制度化する。

(4) 国民目線での第三者チェックと情報公開の推進

新たに設置する中立・公正な第三者機関による国民目線での点検等の仕組みと行政評価・監視、行政事業レビュー等の既存の仕組みを効果的に組み合わせ、法人の中期目標管理等に関する主務大臣の適正な対応を確保する仕組みを整備する。

また、法人の組織や業務運営の状況に関する情報について、国民に積極的かつ分かりやすく提供する取組を強化し、併せて、契約・調達等の透明性の向上や会計基準の見直し等を行う。

① 主務大臣の判断に係る国民目線での第三者チェックの仕組みの整備

- 主務大臣が行う法人の中期目標の設定や中期目標期間の業務実績評価等について、制度所管府省に設置する第三者機関が点検し、主務大臣に対して意見を述べるができることとする。
- 評価結果について第三者機関による点検を行うほか、行政評価・監視の仕組みや行政事業レビュー等の手法について、事務の効率性にも配慮しつつ、それぞれの趣旨・目的を勘案して適切に組み合わせ、効果的に活用することにより、法人の業務運営の適正性を確保する。
- 法人の存続等に係る主務大臣の判断について、公平・中立性の観点から第三者機関が点検し、主務大臣に対して意見を述べるができることとする。

② 業務運営に係る情報公開の推進等

- 法人の組織・業務運営等の状況について、事業部門・間接部門別職員数、公務員OBの再就職先との取引状況、会費等契約によらない支出の状況、交付金の使途や資産保有状況に係る情報を新たに公表することとするなど、情報公開の内容を拡充する。また、国民向け説明会を開催するなど、法人に関する情報を国民に分かりやすく公表することとし、その具体的内容について更に検討する。
- 随意契約、一者応札等の見直しや契約・調達手法の多様化等、契約・調達の適正化を進める取組を促進するとともに、関連会社等との契約の透明性を高め、多額の不要額が認められる場合には適切に返納させる取組を強化する。また、法人の業務運営の透明性・公正性を確保する観点から、法人から関連会社等への再就職を法律により規制することとする。

③ 会計基準等の見直し

- 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、事業と財源の対応関係を明らかにすることにより、原則として業務達成基準を採用すること等の見直しを行うこととし、詳細について更に検討する。

Ⅲ 独立行政法人の組織の見直し

各独立行政法人の組織について講ずべき措置は、別紙のとおりである。

Ⅳ 新たな法人制度及び組織への移行に当たっての措置

- 独立行政法人から新たな法人制度及び組織への移行に当たっては、次のような合理化を徹底する。
 - ① 国を含む他の主体に事務・事業を移管した上で廃止する法人については、事務・事業の徹底した合理化を行った上で移管する。
 - ② 民営化等を行う法人については、その業務が真に効率的かつ効果的に行われるものとなるよう、民業補完の観点に留意しつつ制度設計を行う。
 - ③ 他の法人との統合等を行う法人については、事務・事業及び組織をそのまま引き継ぐのではなく、整理・合理化を徹底的に行った上で統合する。役員の体制についても必要最小限の規模とする。
 - ④ 上記以外の法人についても、新たな法人に移行するに当たっては、事務・事業及び組織の維持を所与のものとし、その徹底的な合理化を図る。

- 合理化・効率化を推進するに当たっては、間接部門における効率的なシェアードサービスや民間の専門家の知見を積極的に活用し、事業部門の再編、業務フローの見直し、業務処理システムの統一化等、真に実効性ある方策を講じるとともに、間接部門の余剰人材を事業部門に振り分けるなど、全体としての業務の最適化を図る。その際、中長期的な観点からの費用対効果分析も併せて行い、資源の有効活用を図る。

また、新たな組織形態に移行した後においては、上記の取組を始め、行政事業レビューの活用等により、事務・事業について不断の見直しを行う。

- 制度及び組織の見直しに基づく取組を進めるに当たっては、独立行政法人の職員の雇用の安定に配慮する。

- 独立行政法人については、我が国の厳しい財政状況や、政府を挙げて東日本大震災に対処する必要性に鑑み、新たな組織形態への移行までの間においても、現在の中期計画において定められている効率化等に関する取組の内容以上の取組を実施するなど、引き続き一層の合理化に努める。

- この改革の実施に必要な措置については、平成26年4月に新たな法人制度及び組織に移行することを目指して講じるものとする。

(別紙)

各独立行政法人について講ずべき措置

内閣府

【国立公文書館】

- 公文書等の管理に関する法律（平成 21 年法律第 66 号）で定める法施行後 5 年を目途とする見直しの中で、特別の法人化を含めた検討を行う。

【北方領土問題対策協会】

- 成果目標達成法人とする。

消費者庁

【国民生活センター】

- 消費者行政全体の機能を効率化・強化し、国民の安全・安心を確実に担保するため、必要な定員・予算を確保した上で、平成 25 年度を目途に本法人の機能を国に移管する。

総務省

【情報通信研究機構】

- 研究開発型の成果目標達成法人とする。

【統計センター】

- 本法人は、国と連携を図りつつ、国の統計に係る製表事業等を確実に実施することが求められているものであるが、今後の業務の在り方、当該業務を行う職員の身分等について検討し、法人の分類について早急に結論を得る。

【平和祈念事業特別基金】

- 独立行政法人平和祈念事業特別基金等に関する法律の廃止等に関する法律（平成 18 年法律第 119 号）の規定に基づき、平成 25 年 4 月 1 日までの政令で定める日に廃止する。

【郵便貯金・簡易生命保険管理機構】

- 郵政改革法案において、「政府は、この法律の施行後 3 年を目途として、機構が日本郵政公社から承継した郵便貯金及び簡易生命保険に係る債務の減少の状況その他の状況を勘案し、機構の解散について検討を加え、その結果に基づいて所要の法制上の措置その他の措置を講