

# 独立行政法人における事後評価型業務運営の確立に向けて - 英国，ニュージーランド，カナダの比較研究から得られる示唆 -

岡 本 義 朗\*

(UFJ総合研究所)

高 崎 正 有\*\*

(UFJ総合研究所)

## 1. はじめに

2001年4月に発足した独立行政法人が、最初の事業年度を終了し、数ヶ月を経ようとしている。これまでも繰り返し述べられてきた<sup>1)</sup>ように、独立行政法人制度創設の最大の目的は、行政運営を事前関与統制型から事後評価型へ大きく転換する端緒とすることにあった。独立行政法人制度が所期の成果を挙げることができるかどうかは、事後評価型行政を実現することができるかどうかのメルクマールと捉えることができる。その趣旨からすれば、法人の最初の事業年度が終了してから数カ月を経た現時点は、事後評価型の業務運営を行政の世界で根付かせていく上で極めて重要な時期であると位置づけられる。その意味で、現時点で各独立行政法人の初年度の業務実績のみならず、独立行政法人の制度そのものをしっかりとレビューしていくという姿勢が極めて肝要であると考えられる。

独立行政法人は、弾力的な組織及び業務運営を可能にするとともに、効率性及び質の向上並びに透明性の確保に資することを目的に新たに設立された法人である。その観点から独立行政法人制度では、民間部門における企業経営の仕組み、手法、行動原理等が参考にされ、中でも、業務運営の仕組みについては民間でのノウハウと成果が大胆に取り入れられた。独立行政法人制度の評価は、法人の創設の是非といったハード面の視点ばかりではなく、民間企業の経営理念や行動原理を導入したことによってどのように業務

\*1959年生まれ。82年東京大学法学部卒業（公法専攻）。90年シカゴ大学経営大学院修了（経営学修士）。82年三和銀行入行，事業調査部等を経て，90年より三和総合研究所（現・UFJ総合研究所）勤務，現在東京本社新戦略部主席研究員。中央大学経済研究所客員研究員を兼任。98年～2001年に内閣中央省庁等改革推進本部事務局へ出向し，独立行政法人制度の創設に携わる。政策分析ネットワーク運営委員，公益法人研究会所属。主な著書・論文に，『独立行政法人会計』（共著，東洋経済新報社2001年），“独立行政法人の業務運営並びに財務会計に関する制度的・理論的考察”（中央大学経済研究所年報第32号，2002年）。

\*\*1974年生まれ。97年京都大学総合人間学部卒業（社会システム論専攻）。同年より三和総合研究所（現・UFJ総合研究所）勤務，現在東京本社新戦略部研究員。日本評価学会，政策分析ネットワークに所属。主な論文は“独立行政法人における業績評価”（共著，UFJ総合研究所『SRIC Report』1999年12月），“プログラム評価 - ロジックモデルを活用した公共経営の実践”（同2001年12月）。

1) 独立行政法人制度については，独立行政法人制度研究会編（2001），宮脇・梶川（2001），岡本信一（2001），並びに岡本・梶川・橋本・英（2001）等の制度設計担当者による著作において詳しく解説されている。

運営が改革され、結果として効率化や活性化が図られたのかどうかといったソフト面の視点でとらえていくことが肝要であると考え。また、法人の業務運営は、制度的な観点からは、法令において大枠が規定されているものの、中核部分は実際の運用に委ねられているところが多く、運用面でのグッドプラクティスを積み重ねることによって、よりよい成果を挙げることが期待されている。いわば、常に発展途上にあることが意識された制度であると言える。

本稿では、以上のような観点から、発足から1年を経過した独立行政法人の業務運営制度について現時点での評価を行うとともに、事後評価型業務運営の確立に向けての条件を提示することを目的とする。そのために、独立行政法人の業務運営に関する制度設計の趣旨を再確認した上で、諸外国（英国、ニュージーランド、カナダ）のエージェンシー制度<sup>2)</sup>の比較研究を行い、最後に比較研究から得られる示唆を踏まえ、我が国の独立行政法人における事後評価型業務運営の確立に向けての留意点を5つの論点に絞って検討することにする。

## 2. 独立行政法人の業務運営制度

### (1) 制度設計の基本原則

独立行政法人の制度設計に関する基本的な方向性は、行政改革会議の最終報告（1997年12月3日公表）において提示されている。同報告では、「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、政策の企画立案機能と実施機能とを分離し、事務・事業の内容・性質に応じて最も適切な組織・運営の形態を追求するとともに、実施部門のうち一定の事務・事業について、事務・事業の垂直的減量を推進しつつ、効率性の向上、質の向上及び透明性の確保を図るため、独立の法人格を有する「独立行政法人」を設立する<sup>3)</sup>と述べられている。

ここでは、独立行政法人制度の基本原則を、業務の公共性、組織の独立性、自主性の配慮、透明性の確保、の4点に整理してとりあげる。

#### 業務の公共性

独立行政法人の業務は、「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されることが必要な事務及び事業であって、国が自ら主体となって直接に実施する必要のないもののうち、民間の主体に委ねた場合には必ずしも実施されない恐れがあるもの又は一の主体に独占して行わせることが必要であるもの」（通則法第2条第1項）と定められている。この規定ぶりからも窺えるように、独立行政法人の業務は、公共上の見地から確実に実施されることが必要であり、市場原理を前提にして業務を遂行するかどうかを決定する民間主体に委ねることが適切でないと判断される業務である。その意味で、制度的には、独立行政法人の業務は、確実な実施を担保されていなければならない、民間企業と同程度のビジネス環境、いわゆる完全競争の下に置くことを前提とするような市場原理からは一線を画すものと位置づけられている。

2) 本稿では、我が国の独立行政法人における事後評価型業務運営の確立に向けての示唆を得るとの観点から、代表的な事例として、英国のNext Steps Executive Agency、ニュージーランドのCrown Entity、カナダのSpecial Operating Agencyをとりあげた。独立行政法人に相当するエージェンシーがこれらに限定する趣旨ではないことを付言しておきたい。

3) 行政改革会議『最終報告』1997年12月3日、81ページ。

### 組織の独立性

独立行政法人は、国が自ら主体となって直接に実施する必要のない業務を行う独立の法人格を有する法人として創設された。独立行政法人の『独立』は、第一義的に、国家行政組織からの独立という組織的な意味で用いられている。

### 自主性の配慮

独立行政法人の業務は、通則法第2条第1項に定めるように、効率的かつ効果的に行うこととされているが、そのために「業務運営における自主性は、十分配慮されなければならない」(通則法第3条第3項)とされる。

業務運営の自主性をさらに確実なものとするためには、業務運営に関する具体的な手法の改善やシステムの設計に依拠する部分が多い。そのような手法の改善やシステムの設計については、今後運用面でのグッドプラクティスの積み重ねによって、より充実した内容にしていかなければならないと考える。

### 透明性の確保

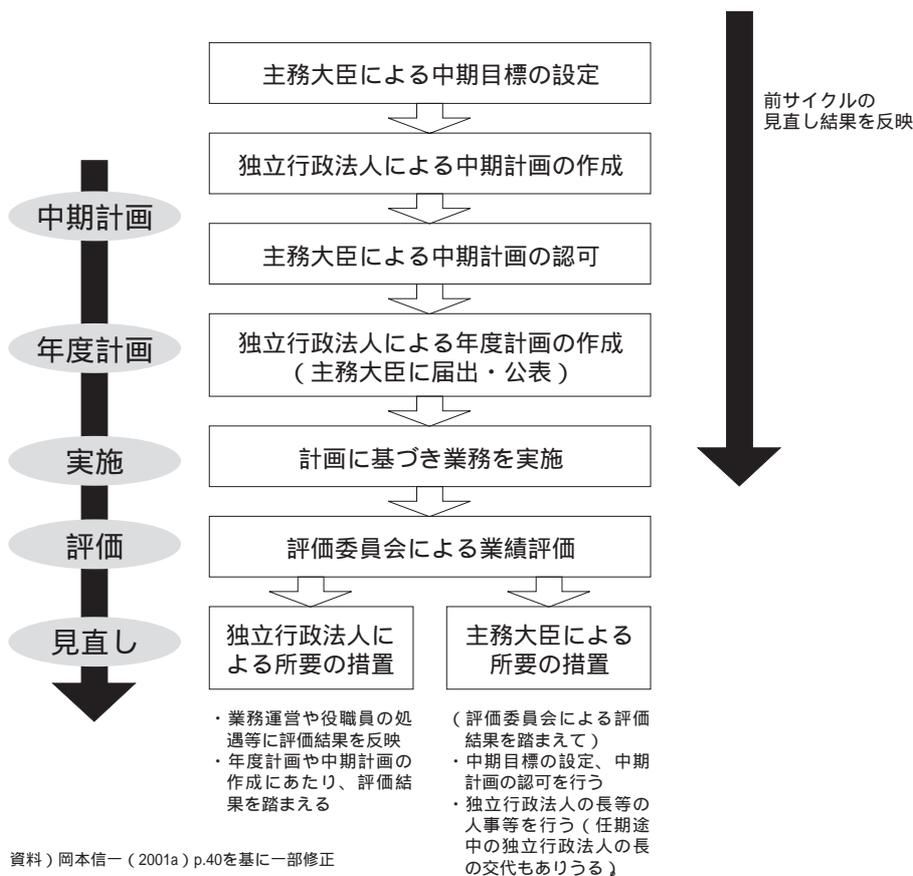
独立行政法人は、「その業務の内容を公表すること等を通じて、その組織及び運営の状況を国民に明らかにするよう努めなければならない」(通則法第3条第2項)。前述のように、独立行政法人制度の業務運営の基本は、事前関与統制型から事後評価型へ移行したことにある。これは、業務運営そのものは法人の自主性に委ねるかわりに、その成果については厳しく評価されることを意味する。特に、独立行政法人は国民から負託された経済資源を費消して公共性を有する業務を遂行しており、その負託された経済資源の顛末並びに業務運営の成果について、納税者である国民に対して説明する受託者責任を果たさなければならない。この観点から、透明性の確保がより強く意識されることになる。

## (2) 業務運営の流れ

独立行政法人制度においては、自主性の配慮が基本的な原理の一つとして位置づけられているが、業務運営においても、法人の自己責任による運営が最大限行われるように、制度上様々な工夫を行っている。その代表的なものが、目標管理の仕組み(主務大臣による目標指示 自主的・自律的な計画策定 第三者による事後評価)である。

独立行政法人制度においては、独立の法人格を与えることにより責任の所在が法人にあることを明確にした上で、法人が自己責任原則の下、業務を効率的・効果的に遂行しうる仕組みを導入している。すなわち、主務大臣から独立行政法人に対し、中期目標(3年以上5年以下)が指示され、法人が当該中期目標を達成するための中期計画を自主的に作成し、主務大臣が認可する。そして、法人にこの認可された中期計画に基づいて業務運営を行わせることで自主性・自律性を発揮させるとともに、事後的にその業績を評価委員会に評価させ、その評価結果をその後の法人の業務運営に反映させることで、業務運営の効率性・効果性を担保する仕組みとなっている。独立行政法人制度における業務運営の流れは以下の通りである(図表1参照)。

図表1 独立行政法人制度の業務運営の流れ



### (3) 主務大臣による中期目標の設定・指示

通則法第29条では、独立行政法人の主務大臣が中期目標を定め、法人に指示することとされている。中期目標では、中期目標の期間、業務運営の効率化に関する事項、国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する事項、財務内容の改善に関する事項、その他業務運営に関する重要事項、を定めることとされている。

独立行政法人は中期目標を達成するための中期計画を策定し、中期計画に基づいて業務を実施し、当該中期目標の期間終了時点において評価委員会の評価を受ける。したがって、この中期目標は、第一に、法人が中期計画を策定する際の指針、第二に、法人の業績を評価する際の基準、になるものであり、設定される中期目標の内容によって、独立行政法人の業務運営のあり方が左右されることになる。その意味で中期目標の設定は極めて慎重に行わなければならない。その内容は独立行政法人の業務内容等に即して適切なものでなければならない。

### (4) 自主的な中期計画の作成と主務大臣による認可

通則法第30条では、独立行政法人は指示された中期目標を達成するため、中期計画を自主的・自律的に作成し、主務大臣の認可を受けることとされている。この中期計画には、以下の事項が定められなければならない。

「業務運営の効率化に関する目標を達成するためとるべき措置」

- 「国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する目標を達成するためとすべき措置」
- 「予算（人件費の見積りを含む。）、収支計画及び資金計画」
- 「短期借入金の限度額」
- 「重要な財産を譲渡し、又は担保に供しようとするときは、その計画」
- 「剰余金の使途」
- 「その他主務省令で定める業務運営に関する事項」

独立行政法人制度においては、国の事前関与を極力排し、法人の自主性・自律性ある業務運営が期待される一方で、法人が業務を確実に実施することが求められている。そこで、法人による業務の確実な実施を担保するという観点から、必要最小限度の事前のコントロールとして、中期計画に関して主務大臣による認可を要するとしている。

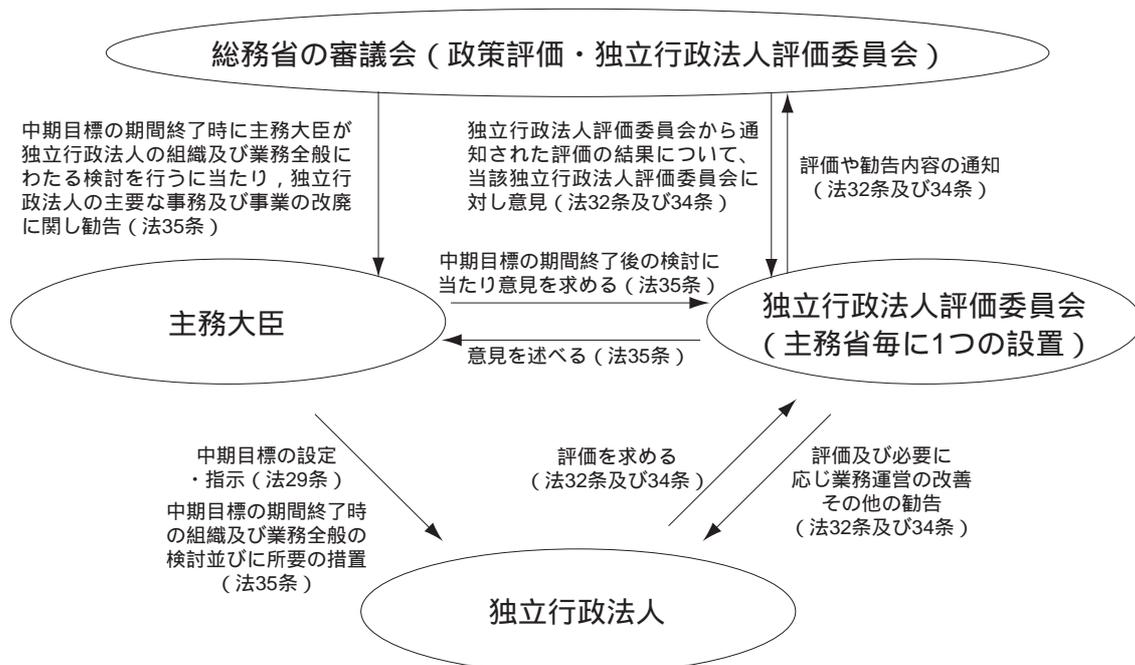
### （５）年度計画の策定と主務大臣への届出

通則法第31条では、独立行政法人は、毎事業年度の開始前に、認可を受けた中期計画に基づき、年度計画を定め、これを主務大臣に届け出ることとされている。年度計画は認可された中期計画をブレイクダウンするものであるため、主務大臣に対する届出ですむとされ、年度計画に対する国の事前関与は排除されている。年度計画においては、中期計画に定めた事項に関し、当該事業年度において実施すべき事項を含まなければならない。

### （６）第三者による事後評価

独立行政法人制度における事後評価の体系を図表２に示す。

図表２ 独立行政法人の事後評価の体系



注）本図で法とあるのは、独立行政法人通則法を指す。  
資料）岡本信一（2001a）p.56を基に一部修正

独立行政法人制度における事後評価の仕組の特徴の第一は、ダブルチェックシステムであるということである。すなわち、評価の主体としては、主務省の評価委員会と総務省の審議会（政策評価・独立行政法人評価委員会）の2つが創設された。主務省の評価委員会は独立行政法人の業績を直接評価し、総務省の審議会は主務省の評価委員会の評価結果を評価する。これは、評価をダブルチェックで行うことにより、その客観性を確保するとともに、いずれの委員会の委員も外部有識者から任命することとあわせて、評価の中立性を担保することを企図するものである。

特徴の第二は、毎事業年度の評価と中期目標の期間の終了時点の評価とがあるということである。毎事業年度において、主務省の評価委員会は当該年度の業務実績の全体について総合的な評定をして評価を行い、必要があれば、当該法人に対し、業務運営の改善その他の勧告をすることができる。また、この評価結果は、総務省の審議会に通知され、審議会は、主務省の評価委員会に対し、意見を述べることができる（通則法第32条参照）。

中期目標の期間の終了時点においては、まず独立行政法人は終了後3カ月以内に、主務大臣に対し、中期目標の達成状況が明らかになるような内容を含んだ事業報告書を提出しなければならない（通則法第33条参照）。主務省の評価委員会は、中期目標の期間における業務実績の全体について総合的な評定をして評価を行う（通則法第34条参照）。中期目標の期間の終了時点の評価においても、第一に、主務省の評価委員会は必要があると認めるときは当該独立行政法人に対し業務運営の改善その他の勧告をすることができること、第二に、この評価結果は総務省の審議会に通知されること、第三に、総務省の審議会は必要があると認めるときは主務省の評価委員会に対し意見を述べるができること、は毎事業年度の評価と同様である。

特徴の第三は、評価結果をそれ以降の業務運営に生かす仕組みを導入したことである。主務大臣は、毎事業年度の主務省の評価委員会による評価結果を踏まえて、中期目標の設定、中期計画の認可等を行うことを期待されている。また、独立行政法人は、主務省の評価委員会の評価結果を業務運営や役職員の処遇、年度計画や中期計画の策定等に反映しなければならない。さらに、主務大臣は、中期目標の終了時点での主務省の評価委員会による評価結果も踏まえて、当該独立行政法人の組織及び業務の全般にわたる検討を行い、その検討結果を、業務の継続、業務運営の方法、組織の在り方、長等の人事等に反映させるよう所要の措置を講ずるものとされる。また、総務省の審議会は、当該独立行政法人の主要な事務及び事業の改廃に関し、主務大臣に対して勧告することができる。

### 3. 諸外国におけるエージェンシーの業務運営制度

ここでは、我が国における独立行政法人の業務運営制度を検証するにあたっての比較対象として、エージェンシー制度を導入している諸外国の例として、英国、ニュージーランド、カナダを取り上げ、それぞれの国における業務運営方法について整理する。

#### (1) 英国におけるエージェンシー制度 Next Steps Executive Agency

制度導入の背景<sup>4)</sup>

1982年、サッチャー政権は行財政改革の一環として財務管理改善（FMI：Financial Management

4) この記述にあたっては、主に白川・富士通総研経済研究所（1998）を参考にした。

Initiative) に着手するとともに、上級管理者層によるマネジメント・予算権限の分散化・業績評価の実施を通じた行政資源の配分・管理・統制の改善により、政策目的の効果的な達成が可能な政府組織を構築しようと試みた。しかし、管理者層に裁量が十分に与えられなかったこと、財務面での過度な管理を行ったことにより、制度設立の当初の意図と反してあまり改善がなされなかったとされる。この反省を踏まえ、政策の企画部門と執行部門とを切り離すとともに、後者にある程度の裁量と権限を与える新たな制度として、スウェーデンをモデルにして、1988年にエージェンシー（Next Steps Executive Agency）制度を導入した。90年代前半には多くの省庁業務がエージェンシー化されており、一時は英国における全公務員の75%をエージェンシー職員が占めるまでに至ったが、その後、エージェンシーが設立されるケースは減り、2001年10月現在では105機関のエージェンシーが存在しており、全公務員の55%（約26万人）が職員として働いている<sup>5)</sup>。

### 組織根拠・目標設定

英国のエージェンシーは、あくまで政府組織の一部として位置づけられており、別個の法人格を有しているわけではない。したがって、エージェンシーの設立に際して、個別の設置法を制定する必要はなく、基本的には所管大臣や所管省庁の上級公務員の判断に委ねられている。具体的には、各省庁内の部署・業務を、民営化や民間委託などを通じた運営が可能かを検討する『組織形態選択肢（Organizational Options）の検討』<sup>6)</sup>というプロセスを経て、部署・業務のエージェンシー化が決定される。この組織形態選択肢の検討は、エージェンシー制度が導入された1988年に全ての省庁において実施されており、後述するように、現時点でエージェンシー化されている組織に対しても5年ごとに適用されることとなっている。

上記の組織形態選択肢の検討を経てエージェンシーとなった機関は、3～5年毎に所管大臣との間で『枠組協定書（Framework Document）』を締結する。これはいわば、所管大臣とエージェンシーの長官との間の契約のような形となっており、両者間での協議・合意を基にして、それぞれのエージェンシーの

図表3 英国エージェンシーの『枠組協定書（Framework Document）』の内容例

所管大臣による序文 エージェンシーの規模・所在地・機能 エージェンシーの目標・目的（Aim and Objective） エージェンシーの目標・目的の達成度をはかるための業績指標 エージェンシー長官（Agency Chief Executive）、所管省庁次官（Permanent Secretary of the Department） 所管大臣それぞれの役割 中期計画・年度計画（戦略目標・業績指標を含む）に関する取り決め 財務諸代表作成に関する取り決め 人事政策に関する取り決め 年次報告書・業績評価レポートに関する取り決め エージェンシー長官の報酬基準 定期的な業績評価についての取り決め "Framework Document" の評価・見直しに関する取り決め / 等
---

資料) Cabinet Office (2000b)

5) Cabinet Office (2000a)。機関数・職員数は内閣府・市民サービス関連統計ウェブサイト

<http://www.civil-service.gov.uk/statistics/sip.htm>

6) 従来は『事前選択肢（Prior Options）の検討』と呼ばれていた。

政策・資源に関する主要な要素と、サービスを提供する際のエージェンシー長官・所管省庁次官・所管大臣それぞれの責任・役割等がまとめられる。なお、所管大臣とエージェンシーの長官との協議で作成される枠組協定書は、財務大臣と内閣府長官の承認手続きが必要とされる。

図表3に枠組協定書の主な内容を提示しているが、中でも、エージェンシーの目標・目的、目標・目的の達成度を測定するための業績指標、エージェンシー長官・所管省庁次官・所管大臣それぞれの役割についての取り決めなどが、枠組協定書の根幹部分にあたり、これらの項目を基にして、エージェンシーの業務運営がなされることとなる。

#### 計画策定・指標設定

枠組協定書の中で設定される各エージェンシーの目標は、機関によって大きく異なっているが、1機関あたり概ね9～10個の目標を設定している<sup>7)</sup>。各エージェンシーは、枠組協定書で設定・提示しているこれらの目標を果たすための中長期的・短期的な取り組み計画として、向こう3～5年の中期計画である『組織計画 (Corporate Plan)』と、同組織計画を年度ごとにブレイクダウンした年次計画である『業務運営計画 (Business Plan)』を毎年作成している。これらの計画において、枠組協定書に記載したそれぞれの目標にリンクした形で、個別の業績指標と目標値を提示することになるため、“枠組協定書 (3～5年毎に改訂)” “組織計画 (毎年改訂)” “業務運営計画 (毎年改訂)” という3つの文書を通じて機関の目的体系が確立され、それぞれの業務目標についての達成度を測定するための業績指標が設定されることとなる。

これらの業績指標は、エージェンシーの業務内容によって多様であるが、概ね、財務指標 (利用者の料金回収、組織運営費用の削減など)、アウトプットの量に関する指標、効率性に関する指標 (サービス能率、処理時間など)、サービスの質に関する指標 (正確性、顧客満足度など) の4つに大別される。しかしながら、それぞれのエージェンシーにおける業績指標の設定状況を見ると、サービスの質に関する指標を設定しているケースはそれほど多くない。

#### 評価の実施

各エージェンシーは、年度毎に『年次報告書 (Annual Report)』を作成するとともに、当該年度における業務実績、及び業務運営計画で提示している業績指標の実績値・目標達成状況について、自ら報告することが義務づけられている。これらはまず所管大臣に、そして議会に提出され、一般にも公開される<sup>8)</sup>。

一方、所管省庁側では、各エージェンシーの業績達成状況、今後ともエージェンシーとして機関を存続させるかどうか、さらにその場合にはどのような改善が求められるのかについて、『5年毎の評価 (Quinquennial Review)』を実施する。この5年毎の評価は、図表4に掲げる2つの検討段階により構成されており、特に第一段階においてエージェンシーの組織そのものの存続をゼロベースで検討し、機関の廃止・民営化 (場合によっては、所管省庁本体への再統合) などの可能性もあり得るといふ制度<sup>9)</sup>となっている。

7) これらの目標のほぼ8割が数値化されたものである。内閣府では、目標を絞ることで組織の業務を重点化し、業績判断の明確化をすすめるべく、1機関あたり5～8個の目標に限定すべき、としている。Cabinet Office (2000a)

8) HM Treasury (1989)。

9) 従来の『事前選択肢 (Prior Options) の検討』の枠組みにおいては、組織の今後の形態に関する検討を行うに際して、廃止 民営化 民間委託 エージェンシー化という順番で検討がなされるフローチャート型の検討プロセスであったが、新たな『組織形態選択肢 (Organizational Options) の検討』の枠組みでは、必ずしも全ての組織形態の可能性を検討する必要はなく、所管省庁の判断に委ねられている。

図表4 英国エージェンシーの『5年毎の評価 (Quinquennial Review)』の検討段階

<p><u>第一段階 = 組織形態選択肢フェーズ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・組織形態選択肢 (Organizational Options) の検討を実施し、以下のような選択が可能かどうかを検討する。</li> <li>：廃止</li> <li>：エージェンシーとしての地位を維持</li> <li>：戦略的外注</li> <li>：市場化テスト</li> <li>：合併・合理化</li> <li>：民営化</li> </ul> <p><u>第二段階 = 業務改善方策フェーズ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・第一段階でエージェンシーとしての地位が維持されると判断された場合、業績向上・改善に効果的な領域を特定して、その方策を検討する。</li> </ul> <p><u>上記の検討後</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・必要に応じて、所管省庁と共に枠組協定書の改訂等を行う。</li> </ul>
---

資料) Cabinet Office (2000b)

#### 英国エージェンシー制度の特徴

上述のように、エージェンシー自らが、枠組協定書で設定している業績目標について可能な限り数値化し、目標に対して業績指標を設定して、これを基にした業績達成度評価を通じて日常的な業務運営に関する評価を行うと共に、所管省庁が、必ず全てのエージェンシーについて、5年に1度はゼロベースで組織存続の可否を検討・評価する仕組みが組み込まれているという点が、英国のエージェンシーにおける評価制度の特徴となっている。

1998年に内閣府が発表した報告において“エージェンシーを新たに創設するという段階から、今後は既存エージェンシーの業績を改善していくことに重点をシフトする<sup>10)</sup>”との方針が提示されて以降、エージェンシーが新たに創設されるケースは減少しているが、『年次報告書作成に関するガイドライン<sup>11)</sup>』が順次改訂(1998・2002年)されていることや、『公的サービスの質・効果を向上させるためのエージェンシーなどのレビュー方法<sup>12)</sup>』を策定(2000年)し、5年毎の評価の在り方を変更していることなど、エージェンシー制度が導入されて十数年を経た現在においても、評価制度の在り方に関する検討及び改善を行っていることが分かる。

さらに英国の中央省庁では、1998年から中央政府全体で達成すべきアウトカム目標を設定した『公的サービス合意 (PSA : Public Service Agreement)』、そのためのアウトプット目標を設定した『サービス供給合意 (SDA : Service Delivery Agreements)』が制度として導入された。従来から、所管省庁とエージェンシーとの間での責任権限の範囲の特定・線引きが不明確になりがちである点が指摘されていた<sup>13)</sup>が、上記の制度が中央省庁側で導入されたことにより、図表5に示されるように、それぞれの所管省庁の政策目標体系、ひいては政府全体の政策目標体系と、エージェンシーの業績目標体系とが連動・連携し、政府全体の目標を頂点とした評価システムが確立される可能性が出てきている。

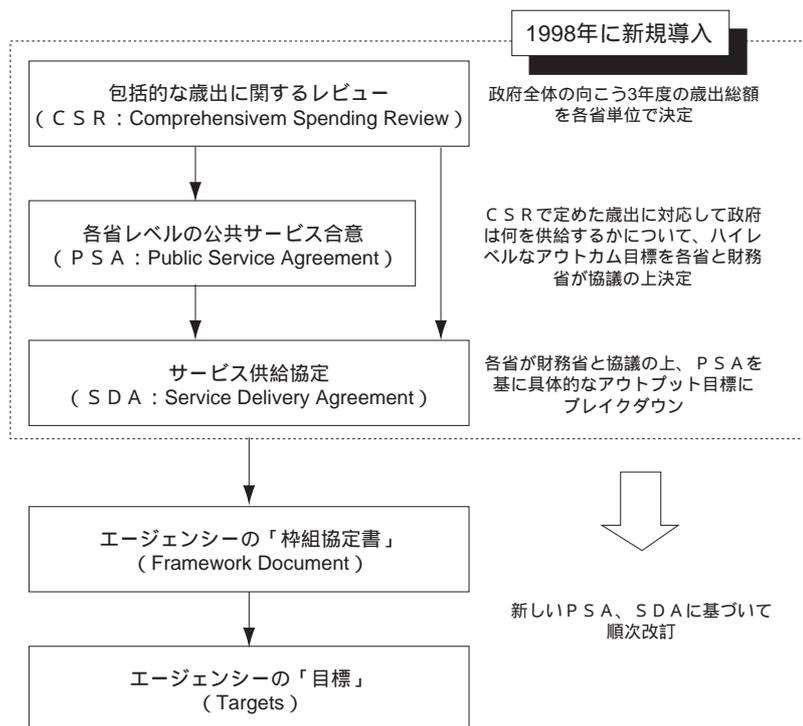
10) Cabinet Office (1998a) 大臣による前文。

11) Cabinet Office (1998b)。

12) Cabinet Office (2000b)。

13) US GAO (1997)。

図表5 エージェンシーの目標設定とPSA・SDAとの関係



資料) 岡本信一 (2001) p.81を基に一部修正

(2) ニュージーランドにおけるエージェンシー制度 Crown Entity

制度導入の背景<sup>14)</sup>

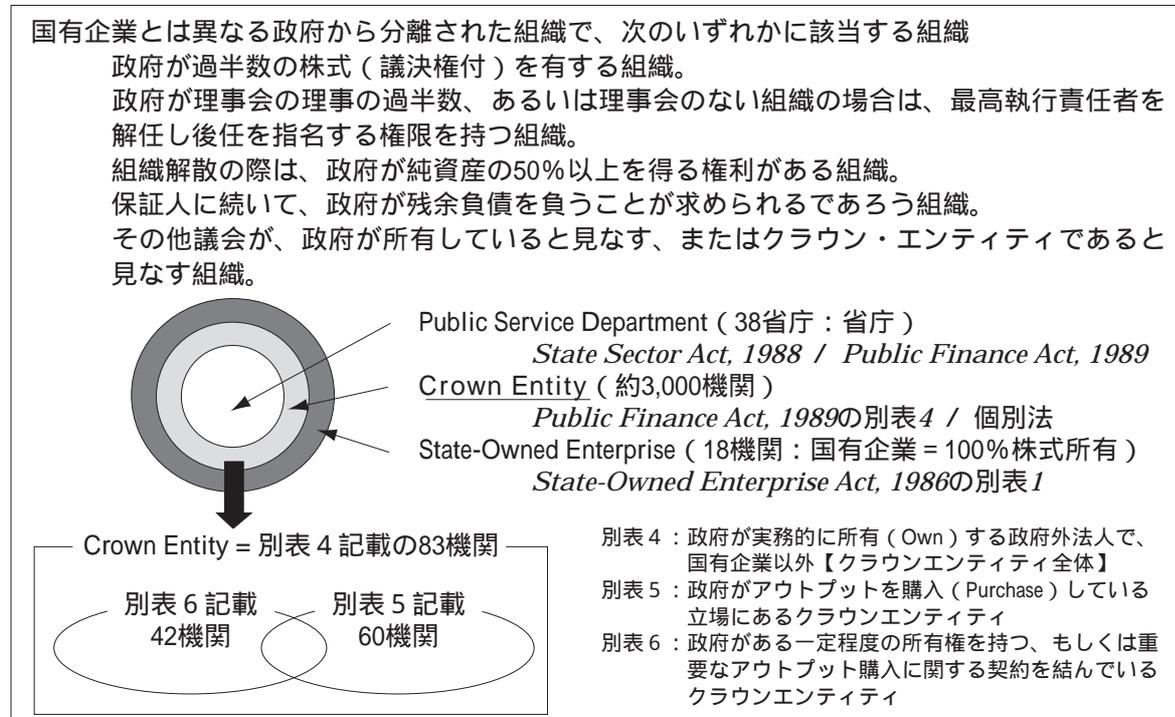
英国におけるエージェンシー制度が、エージェンシーを省庁の“内”に抱えたまま行政組織の改革を行っている形であるとすると、ニュージーランドにおいて1980年代後半から実施された行政組織の改革の方向性は、政策の実施部門を積極的に省庁の“外”に切り出すこと、さらにこうした政策実施部門を民間企業と同等のビジネス環境に晒すことにより、効率性を向上させることを志向するものであったと言える。この背景には、民間における経済活動に対し、肥大化した行政機構が関与していることによって生じる非効率性を打破しようとする政府の意図があった。まず、86年に成立した国有企業法 (State-Owned Enterprise Act) では、これまで省庁が抱えていた商業的活動について、国 (正式には、所管大臣と財務大臣) が株式を有する株式会社として行政組織の外に切り出す方向性を打ち出した。さらに、88年の政府部門法 (State Sector Act) と89年の財政法 (Public Finance Act) では、省庁の役割を、大臣に対して政策提言・立案を行うことと、大臣の直下で行われるべき政策実施業務のみに特化・限定させる一方、それ以外の政策実施業務についてはエージェンシー (Crown Entity<sup>15)</sup>) に委ねるという方向性を示し、省庁とそれ以外の公的機関を明確に区別をするようになった。

14) この記述にあたっては、主に和田 (2000) を参考にした。

15) 1989年財政法では “Crown Agency” と表現されていたが、92年の修正財政法により、従来の組織を再編・整理して、新たに “Crown Entity” として定義・創設されている。後述する同法別表4とは、この92年修正法で新たに付け加えられたものである。

中でもエージェンシーは、財政法の別表4に該当する機関名が列挙されているものの、図表6の定義を見ても分かるように、省庁と国有企業以外という位置づけであり、国立病院・大学・研究機関、小・中・高校の学校理事会など、合計3,000にも及ぶ幅広い分野の機関が該当している<sup>16)</sup>。

図表6 ニュージーランド・エージェンシー（Crown Entity）の定義



資料）和田（2000）、鈴木（2001）、State Service Commission（1999b）、Treasury（1996）より作成

### 組織根拠・目標設定

ニュージーランドにおいては、大臣（Minister）と省庁（Department）との間に明確な区別が置かれている。大臣の役割が、政策目標（アウトカム）を達成することと、国民に対する説明責任を果たすこととするのであれば、省庁の役割は、大臣に対して各種のサービスを提供する機関として、大臣が政策決定を行うに際して必要な提言を行うこと、及び大臣による政策決定に基づき、指示通りの仕事（アウトプット）を行うこととなっている。この両者間の関係において、大臣は「アウトカム」を達成するために必要な「アウトプット」を、省庁の責任者である次官（Chief Executive）から“購入”する一方、次官は大臣から示された主な事柄についてきちんと“業績”を果たす、という一種の契約<sup>17)</sup>を結ぶ形を取っている。したがって省庁側は、一義的には大臣と次官との間で契約されたアウトプットの達成にのみ責任を果たせばよく、アウトカムの達成についての責任は所管大臣に（のみ）課せられることとなる。

前述の通り、ニュージーランドにおけるエージェンシーは、省庁の“外”に位置づけられるものであり、省庁とは別個の法人格を有している。上記のような大臣と省庁（の次官）との間のアウトプットを媒介とした契約概念に基づく責任・役割分担の関係は、次節で述べるように、大臣とエージェンシー（の長官）との間でも同様に援用されている。

16) うち、約2,700機関は小・中・高校の学校理事会であるとされる。和田（2000）。

17) “Purchase Agreement”及び“Performance Agreement”と呼ばれる。

計画策定・指標設定

政府との関係が比較的強いエージェンシー<sup>18)</sup>においては、毎年度当初に『趣意に関する説明書 (Statement of Intent)』の案を作成するとともに、所管大臣に提出することが財政法上義務づけられている<sup>19)</sup>。この趣意に関する説明書では、図表7に掲げた事項、とりわけ組織として達成しようとしている業績について、少なくとも向こう3年間についての方針を提示する。大臣に提出された趣意に関する説明書の案は、所管省庁によるコメントが付される形で、大臣とエージェンシーとの間で合意の下に完成したと見なされ、その後、大臣から議会へ提出された時点で公文書としての効力を発することとなる<sup>20)</sup>。所管大臣・エージェンシー共に、趣意に関する説明書の内容を修正することが可能であるが、修正の際にも双方の合意に基づくことが前提となっている。

また、特に所管大臣に対してアウトプットを直接提供することになっているエージェンシー<sup>21)</sup>には、上述の趣意に関する説明書の中に、『アウトプット目標に関する説明書 (Statement of Output Objectives)』を添付する義務<sup>22)</sup>があり、所管大臣に対してどのようなアウトプットをどの程度提供するのかを説明する必要がある。

図表7 ニュージーランド・エージェンシーの『趣意に関する説明書(Statement of Intent)』に記載すべき主な事項

『趣意に関する説明書 (Statement of Intent)』に記載すべき主な事項

エージェンシーの目標 (Objective) エージェンシーが実施する活動の性質と領域 (Nature and Scope) エージェンシーの目標の達成度をはかるための業績指標・目標値 会計方針 (Accounting Policy) <大臣が求めた場合> 総資産に占める安定株主による出資資金の割合と、株主との関係 <大臣が求めた場合> 利益配当方針、税引後利益に占める国への配当の割合 / 等
---

資料) Public Finance Act, 41 (D)

評価の実施

1989年財政法では、全てのエージェンシーに対して、年度末に『年次財務諸表 (Annual Financial Statement)』を作成し、所管大臣に提出する義務を課している。さらに、年度当初に“趣意に関する説明書”を作成したエージェンシーにはその結果報告としての『年次報告書 (Annual Report)』を、同じく年度当初に“アウトプット目標に関する説明書”を作成したエージェンシーにはその結果報告としての『サービス業績に関する報告書 (Statement of Service Performance Reporting)』をそれぞれ年度末にとりまとめ、所管大臣に提出することを義務づけている<sup>23)</sup>。エージェンシーに作成・報告が求められている各種文書の全体像について、図表8に整理している。これらの文書は、所管大臣の手によって議会に提出され、それぞれ公表されることとなる。

18) 1989年財政法 (92年に修正) の別表6に列挙されている42の機関・グループ (ここでは、例えば全国に2,700存在する学校理事会を1つの“グループ”として扱っている)。

19) 1989年財政法41条C

20) 1989年財政法41条EF

21) 1989年財政法 (92年に修正) の別表6に列挙されている42の機関・グループ (ここでは、例えば全国に2,700存在する学校理事会を1つの“グループ”として扱っている)。

22) 1989年財政法41条 (h)

23) 1989年財政法41条

図表8 ニュージーランド・エージェンシーに求められる報告文書

	作成・報告が求められる文書	
	毎年度当初	毎年度末
別表4記載のエージェンシー (全83機関・グループ)	-	年次財務諸表 (Annual Financial Statement)
別表6記載のエージェンシー (42機関・グループ)	趣意に関する説明書 (Statement of Intent)	年次報告書 (Annual Report)
別表5記載のエージェンシー (60機関・グループ)	アウトプット目標に関する説明書 (Statement of Output Objectives)	サービス業績に関する報告書 (Statement of Service Performance Reporting)

資料) 1989年財政法第41条各項, Treasury and the State Services Commission (2000) より作成

### ニュージーランド・エージェンシー制度の特徴

英国のエージェンシー制度では、業務運営の根幹となる枠組協定書が3～5年のスパンで見直され、大臣とエージェンシーの長官との間の契約が複数年ごとに更改されるマネジメントサイクルだとすると、ニュージーランドにおける制度では、このサイクルが毎年訪れるシステムになっている。さらに、ニュージーランドにおけるエージェンシーの業務運営の根幹として位置づけられるであろう趣意に関する説明書を作成する主体は、あくまでエージェンシー側であり、英国のようにエージェンシーと所管大臣・所管省庁との協議・協調プロセスを経て作成されているわけではない。これらの特徴は、ニュージーランドにおける政府運営の基本方針が、大臣＝省庁（次官）間、大臣＝エージェンシー（長官）間での役割分担・権限付与を極めて明確にし、そこにリジッドな契約概念を導入していることから生じてきているものと考えられる。

こうした特徴を持つニュージーランドのエージェンシー制度下においては、エージェンシーは自らに課せられたアウトプット目標の達成にのみ特化した形で業務に専念できるようになり、業績の達成・未達成に関する責任の所在が明確であるという利点を持つ一方、国の機関の一翼を担う組織であるにも関わらず、国が志向する政策目標（アウトカム）の達成について関心が希薄になってしまう点、及び、プリンシパルである大臣に対する説明責任を果たすための作業（複数種類の報告文書を毎年度作成する作業）が増大してしまうという欠点がある。

これらの欠点を克服するための取り組みとして、行政サービス委員会（State Service Commission）が99年に行った一連の調査・提言において、例えばエージェンシー組織の再編・再統合<sup>24)</sup>、所管大臣・所管省庁・エージェンシーの責任の明確化<sup>25)</sup>、趣意に関する説明書の見直し（報告文書の統合や国の政策目標との関係の強化なども含む）<sup>26)</sup> についての方向性が提示されており、これらを受ける形で、2000年に財務省と行政サービス委員会により、エージェンシー制度の改革（Crown Entity Reform）の方針が打ち出され、順次着手されている<sup>27)</sup>。

24) State Service Commission (1999d)

25) State Service Commission (1999b)

26) State Service Commission (1999c)

27) その中でエージェンシー関連法（Crown Entity Bill）の新たな整備を謳っていたが、2001年3月27日付プレスリリースで、行政サービス担当大臣より延期が発表されている。その理由は、法整備を行わないまでも、政府方針（policy）において十分対応可能であることが、経験則上明らかになったためとしている。ただし、将来的には改めて法制化を検討する可能性もあると示唆している。

(3) カナダにおけるエージェンシー制度 Special Operating Agency

制度導入の背景<sup>28)</sup>

1980年半ばで新たに政権についたマルニーニ首相は、行政改革に関する様々な取り組みを試行錯誤している。その1つとして、政府サービスの質や効率性を向上させるために、政策決定の権限を適所に移譲することにより、状況の変化に適応できる行政運営の方向を模索すべく導入された制度の1つが、1989年に財務委員会事務局 (Treasury Board Secretariat) の主導によって導入されたエージェンシー (Special Operating Agency) 制度である。制度設立に際しては、カナダに1年先駆けてエージェンシー制度を導入している英国を参考にしているため、後述するように、カナダにおけるエージェンシーの概念自体は極めて英国の制度と類似している。

1989年12月にパイロットプロジェクトとして5機関が発足、さらに翌90年には11機関が追加で設立されている。2001年9月時点では、図表9に示される18機関のエージェンシーが存在しており、全公務員の2% (5,500人) がエージェンシー職員にあたる。

図表9 カナダ・エージェンシー一覧

機関名	所管省庁 / 報告先	承認年月	正規職員数	歳出額 (百万カナダドル)
Consulting & Audit Canada	公共事業・調達省 / 次官	90年6月	420	67
Translation Bureau	公共事業・調達省 / 次官	95年2月	1,200	107
Passport Office	外務・国際貿易省 / 次官補	90年4月	550	38
Training & Development Canada	政府サービス委員会 / 事務局長	90年4月	150	15
CORCAN	警察・司法省 / 看守長官	92年2月	360	47
Canadian Intellectual Property Office	産業省 / 次官補	92年5月	450	40
Measurement Canada	産業省 / 次官補	96年8月	380	20
Superintendent of Bankruptcy	産業省 / 次官補	97年2月	250	12
Technology Partnerships Canada	産業省 / 次官補	96年12月	50	250
Canadian Heritage Information Network	文化遺産省 / 次官補	92年7月	34	2
Canadian Conservation Institute	文化遺産省 / 次官補	92年11月	78	6
Canadian Pari-mutuel Agency	農業省 / 次官	92年11月	78	15
Indian Oil & Gas Canada	インディアン問題・北方開発省 / 次官補	93年4月	67	6
Physical Resources Bureau	外務・国際貿易省 / 次官補	93年7月	124	70
Canada Investment & Savings	大蔵省 / 次補	95年8月	18	130
Occupational Health and Safety Agency	厚生省 / 次官補	96年12月	210	30
Canadian Forces Housing Agency	国防省 / -	95年10月	-	115
Defense Research & Development Canada	国防省 / -	00年4月	1,050	217

資料) カナダ財務委員会ホームページ [http://www.tbs-sct.gc.ca/si-si/asd-dmps/agen/profiles\\_e.htm](http://www.tbs-sct.gc.ca/si-si/asd-dmps/agen/profiles_e.htm)

組織根拠・目標設定<sup>29)</sup>

カナダのエージェンシーは、英国の制度と同様に組織的には独立の法人格を持たず、設立に際して個別法の策定は必要とされない。エージェンシー設立の提案は所管省庁側からなされ、最終的には所管大臣と財務委員会事務局によって判断・承認されることになる。具体的には、省庁内の特定業務についてエー

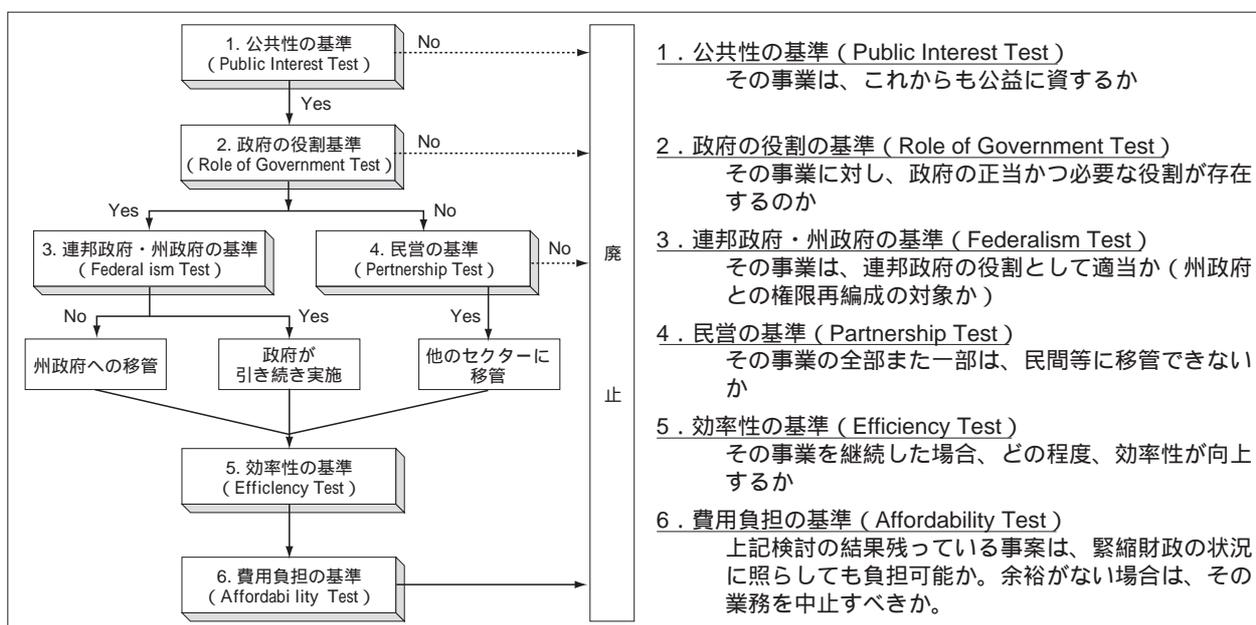
28) この記述にあたっては、主に久邇 (1998), 財務省財務総合政策研究所 (2001) を参考にした。

29) 以下、制度の記述に関しては、主にTreasury Board Secretariat (1998) を参考にした。

エンシー化しようと考えた場合、まず所管省庁自身が、当該業務について『プログラム・レビュー・テスト (Program Review Test) <sup>30)</sup>』と呼ばれる、図表10に示されるような検討プロセスに基づき、そもそも政府が行うべき業務なのかどうかを検討する必要がある。なお、後述するように、この検討は既にエージェンシー化された組織に対しても3年ごとに適用されることとなっている。

プログラム・レビュー・テストを経たエージェンシー候補は、所管省庁と共同で『枠組協定書 (Framework Document) <sup>31)</sup>』を作成し、所管大臣の承認を得る (図表11)。これはいわば、後にエージェンシーの組織根拠と位置づけられる基本原則・憲章のような位置づけであり、所管大臣の承認を経た後で、さらに財務委員会事務局の承認が必要とされる。

図表10 プログラム・レビュー・テスト (Program Review Test) の手続き



資料) 行政改革会議事務局編 (1997)

なおエージェンシーの枠組協定書は、各省庁の予算要求資料作成時に財務委員会事務局に対して提出が義務づけられている『計画・優先順位に関する報告 (RPP: Report on Plan and Priorities) <sup>32)</sup>』と合わせて、少なくとも3年に1度は財務委員会事務局によってレビューされることとなっている。

30) クレティエン政権が、94年に「財政支出削減」の観点から省庁における既存政策の見直しを実施する際に、各省庁自身に将来の政府支出の優先順位をつけさせるために導入した、フローチャート型の検討プロセス。枢密院 (Privy Council) がガイドラインを提示しており、担当議長の名を取って『Masse大臣の6基準』とも呼ばれる。行政改革会議事務局編 (1997)。

31) 『Charter Document (設立要項文書)』とも呼ばれる。

32) 各省庁が、自らが実施する予定である向こう3カ年のプログラムの見直しについて、達成目標と必要とされる予算について毎年まとめ、財務委員会事務局に提出することが義務づけられている。財務委員会事務局は、各省庁の報告をとりまとめ、毎年3月に議会における予算案審議の際に提出する。財務省財務総合政策研究所 (2001)。

図表11 カナダ・エージェンシーの『枠組協定書 ( Framework Document )』の内容例

エージェンシーの使命・目標 ( Mission and Objectives )			
・使命	・目標	・戦略的目標	・業務運営の原則
・業務運営上の目的	・提供するサービス	・市場	・事業対象エリア
エージェンシーと他主体間での説明責任と関係 ( Accountability and Relationship )			
・所管省庁次官 / 大臣の責任	・エージェンシーのCEO / COO		
・顧客に対する責任	・中央政府 / 公的組織との関係		
・権限の委託	・所管省庁との関係		
エージェンシーの計画と報告 ( Planning and Reporting )			
・枠組協定書 ( Framework )	・年次業務運営計画 ( Annual Business Plan )		
・年次報告書 ( Annual Reports )			
エージェンシーの財務原則 ( Financial Principle )			
・会計	・リボルビングファンド	・予算措置	
・サービスの評価	・調査 / 評価	・資本勘定	
エージェンシーの人事 ( Human Resources )			
・人員	・スタッフ構成		
エージェンシーの責任主体 ( Authority )			
・筆頭責任主体	・その他の責任主体		
枠組協定書の再検討 ( Review of Charter Document )			
業績指標・業績指標 ( Performance Measurement and indicators )			
業績改善の方針 ( Performance Improvement )			

資料) Treasury Board Secretariat ( 1998 )

### 計画策定・指標設定

上記のように、エージェンシーは枠組協定書の中で組織の使命・目標や、他の主体に対する説明責任などの関係を提示する。これらは、エージェンシー側が作成する『業務運営計画 ( Business Plan )』においてより具体化される。業務運営計画では、向こう3～5年間についての組織マネジメント方針、及び、当該年度の業績に関する目標値 ( 同じく指標 ) と、この業績を達成するために必要とされる人員・予算・権限について記載するものとされており、毎年更改することが義務づけられている。中でも について、エージェンシーと所管省庁 ( 次官 ) との間での取り交わされる契約的な意味合いを持つ。すなわち、業務運営計画がエージェンシーによって作成され、所管省庁次官 ( さらに所管大臣 ) が承認した時点で、エージェンシーには、所管省庁次官から人員・予算・権限が与えられる代わりに、同計画内で提示した目標値を達成し、所管省庁次官に対して報告する義務を負うことになるのである ( 逆に、所管大臣や議会に対する説明責任はエージェンシーにはなく、所管省庁次官が果たすことになる<sup>33)</sup> )。エージェンシーが作成した業務運営計画は、各省庁の計画・優先順位に関する報告の中に組み込まれ、省の計画の一部として財務委員会事務局に提出されることになる。

### 評価の実施

各エージェンシーは、年度毎に『年次報告書 ( Annual Report )』を作成し、当該年度における業務実績、業務運営計画で提示している業績目標の達成状況、さらに次年度に力点を置くマネジメント分野についての報告を行うことが望ましいとされている。しかし、カナダマネジメント開発センター ( Canadian

33) Canadian Centre for Management Development ( 1995 )

Centre for Management Development) が1996年に発表した報告<sup>34)</sup>によると、各エージェンシーのうち年次報告書を作成している機関はほんの一部に過ぎないとしている。

一方、財務委員会事務局は、各エージェンシーの枠組協定書を3年に1度見直す際に、前述のプログラム・レビュー・テストのプロセスにより、当該エージェンシーが行っている業務が、今後も政府が行い続けるべきなのかどうかを判断するとしている。

#### カナダ・エージェンシー制度の特徴

前述の通り、カナダのエージェンシー制度は、英国の制度を参考に作成されており、図表12に示しているように、組織の位置づけや、計画・報告義務のスキームは極めて類似している。両国の制度について、その導入経緯や背景（財政の逼迫・政府組織の非効率性の増大など）には大きな差はないが、組織運営の基本原則から大別すると、a) 民間企業との競争を積極的に導入し市場原理を追求する英国と、b) 組織・機関としてのマネジメントの在り方を改善することに重きを置くカナダと大別することができよう。

英国においては、エージェンシー化された組織に関しては、民間企業との競争環境に置かれることが前提となる。制度導入当時の財務大臣が、エージェンシー制度を民営化の次善の策と表現したように、民間

図表12 英国・カナダのエージェンシー制度における計画・報告義務のスキーム

		英国 Next Steps Executive Agency	カナダ Special Operating Agency
報告主体 (契約相手)		所管大臣	所管省庁次官
事前	組織根拠・目標	枠組協定書 Framework Document - 3～5年毎に更改 -	枠組協定書 Framework Document - 3年毎に見直し -
	中期計画 (複数年計画)	組織計画 Corporate Plan - 3～5年スパン・毎年作成 -	業務運営計画 Business Plan - 3～5年スパン・毎年作成 -
	年次計画 (単年度計画)	業務運営計画 Business Plan - 1年スパン・毎年作成 -	
事後	年次報告	年次報告 Annual Report 毎年作成	(作成義務はない)

の方がより効率的に実施可能である事業については、民間に委ねられたり、エージェンシーそのものが民営化・廃止されたりするケースも多く、結果的に行政組織がスリム化していくこととなる。

一方、カナダにおいては、エージェンシーの組織運用面において、必ずしも民間企業との競争環境に積極的に晒すことや、いずれは民営化する機関であるとしてとらえられているわけではない。むしろ、省庁の内に抱えている業務・機能を“エージェンシー”という別個の枠組みの中で（便宜的に）とらえることで、与えられた業務もしくは組織体をいかに効率よくマネジメントし、より良いサービスを提供していくことができるか、という『テストケース』としての意味合いが強かったのではないかと考えられる。

結果的に、カナダにおけるエージェンシー制度は、英国におけるエージェンシー制度と比較してそれほど進展していない。この理由として、エージェンシーが報告義務を行う相手、すなわち契約を結ぶ相手が

34) Canadian Centre for Management Development (1996b)

(英国のように所管大臣ではなく)所管省庁次官であるために、省庁内部局として位置づけられている場合と比べてそれほど大きな違いが無く、制度導入時に想定されていたマネジメント上での自由度が担保されなかったことなどが指摘されている<sup>35)</sup>。

## 4. 独立行政法人の事後評価型業務運営に関する論点

ここでは、前章で見てきた3カ国のエージェンシー制度を参考にしつつ、我が国の独立行政法人における事後評価型業務運営に関する論点を検討する(4カ国のエージェンシー制度の比較を図表13に整理した)。とりあげる論点は、中期目標の設定、中期目標の内容と法人の責任範囲(政府の政策とのリンケージ)、業績指標の選定、中期計画の策定(ローリング)、評価の実施と組織の見直し、の5点である。

### (1) 中期目標の設定

独立行政法人制度では、主務大臣が中期目標を設定し、独立行政法人に指示することになっている。その際に主務大臣は評価委員会の意見を聴かなければならないとされているに過ぎない(通則法第29条参照)。極論すれば、制度的には、主務大臣は中期目標の設定に際して、単に評価委員会の意見を聴くだけでよく、それ以上のオブリゲーションは何ら存在していない。いかに評価委員会の意見が適切であったと

図表13 エージェンシー制度の比較

	日本		英国	カナダ	ニュージーランド
	独立行政法人		Next Steps Executive Agency	Special Operating Agency	Crown Entity
機関数 (子会社は除く)	58機関		105機関	18機関	約3,000機関
職員数	約7万人 (国家公務員の8%)		約26万人 (国家公務員の55%)	約5,500人 (国家公務員の2%)	- ? -
組織の位置づけ	政府外 (別組織)		政府内 (法人格無)	政府内 (法人格無)	政府外 (別組織)
組織の根拠	通則法 個別法		Framework Document	Framework Document	Public Finance Act 個別法
目標	中期目標 (更新: 3-5年毎)		(更新: 3-5年毎)	(更新: 3-5年毎)	Statement of Intent (更新: 毎年) (計画期間: 3年上)
計画	中期計画 (更新: 3-5年毎) (計画期間: 3-5年)	Corporate Plan (更新: 毎年) (計画期間: 3-5年)	Business Plan (更新: 毎年) (計画期間: 3-5年)	Statement of Output Objectives	
	年度計画	Business Plan			
評価・報告	中期評価 サイクル: 3-5年毎 実施: 主務省の評価委員会		Quinquennial Review サイクル: 5年毎 実施: 所管官庁	Program Review Test サイクル: 3年毎 実施: TBS	-
	年度評価 実施: 主務省の評価委員会		Annual Report 実施: 自己	-	Annual Report 実施: 自己 Statement of Service Agreement 実績: 自己
組織の見直し	主務大臣の 所要の措置	総務省の審 議会の勧告	Quinquennial Review で Organizational Options の検討を実施	Program Review Test サイクル: 3年毎 実施: TBS	-

35) 久邇(1998), 白川・富士通総経済研究所(1998)。

しても主務大臣はそれに従わなければならない制度上の義務はないのである。ましてや、中期目標の設定に関して、独立行政法人自体の関与は、制度的には全く考慮されていない。

このような制度設計に対して、「中期目標は独立行政法人ではなく主務大臣が設定することになっているから、法人はこれを受け入れる他ない」のであり、独立行政法人にとって「達成が極めて困難あるいは容易である数値目標が設定」される可能性は否定できず、その際に「この目標に照らして実績が評価され、誤った判断を招きかねない」とする批判的な見解<sup>36)</sup>が存在している。

前章で見てきたように、エージェンシーの目標は、英国では所管大臣とエージェンシーの長官の間で締結される一種の契約である『枠組協定書 (Framework Document)』の、カナダでは所管省庁とエージェンシーとが共同で作成し所管大臣が承認した『枠組協定書 (Framework Document)』の、また、ニュージーランドにおいても所管大臣とエージェンシーとの間で合意される『趣旨に関する説明書 (Statement of Intent)』の必要的記載事項の一つである。これらの国において共通している点は、エージェンシーの目標はエージェンシーが一方的に与えられるのではなく、大臣（ないしは省庁）とエージェンシー（ないしはその長官）との間で、協議の上合意された内容となっていることである。

それでは、前述の批判的見解が主張するように、我が国の独立行政法人制度において、中期目標の設定に関して、法人に関与の余地を残す必要があるのであろうか。この点は、独立行政法人の制度設計の基本原則である、“自主性の配慮”と“業務の公共性”のバランスをいかに考えるかという点に密接に関係する。独立行政法人の業務は、国自らが直接に行う必要はないが、あくまでも国の事務・事業の一環として位置づけられる公共性の強いものであり、その業務に関連する中期目標の設定に際しては、法人の自主性よりも国の事務・事業としての公共性が優先されると考えるべきではなからうか。独立行政法人における自主性の配慮は、設定された中期目標をいかに達成するかという業務運営の局面において重視されるべきであって、中期目標の設定の局面で優先される基本原理ではないと考える。少なくとも、現行の独立行政法人においては、そのような考え方にに基づき制度設計がなされていると考えられ、筆者においては、法人の業務運営に関する実務慣行が豊富とは言えない現時点において、この制度設計における考え方をくつがえすだけの実証的な論拠を有するものではない。ただし、筆者のような立場にたつとしても、主務大臣が各法人に対して適切な目標を設定しなければならないという極めて重い責務を有していると言わざるを得ない。現行の中期目標の中には、明らかに各法人の業務責任の範囲外に位置するような究極の政策目標（アウトカム）そのものであったり、逆に、淡々と業務を遂行するだけで容易に達成できるような内容であったりするものが見受けられる。主務大臣が独立行政法人の中期目標を設定するにあたっては、各法人の業務の内容、性格を十分に勘案して適切な目標の設定となるよう特に配慮することが要請される。その際、第三者としての評価委員会が主務大臣による客観的な目標設定を支援することは極めて大切な機能であり、主務大臣においても評価委員会の意見を反映させる工夫ないし配慮は必要となってくる。

## （２）中期目標の内容と法人の責任範囲（政府の政策とのリンケージ）

独立行政法人では、中期目標として、業務運営の効率化に関する事項、国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する事項、財務内容の改善に関する事項等が定められる（通則法第29条参照）。このような目標に関して、NPM理論において、しばしば、インプット目標、アウトプット目標、アウトカム目標といった分類がなされることが多い。しかしながら、独立行政法人の中期目標として、制度的に

36) 山本 (2001) p.169 ~ 171参照。

いかなる目標を予定しているのか、法人の責務としてどこまでを達成することが求められているのかが、必ずしも具体的には明らかになっていないわけではなく、まさしく、今後の実務慣行の積み重ねによって発展させていくべき領域であると認識する。

この点、日本と同様、エージェンシーに独立の法人格を与えているニュージーランドにおいては、所管大臣がアウトカムを達成するために必要なアウトプットを省庁やエージェンシーから購入するという関係にあるとした上で、エージェンシーは大臣との間で契約されたアウトプットの達成にのみ責任を果たせよと、アウトカムの達成についての責任は大臣にのみ課せられるとして明確に区別している。当然ニュージーランドでは、エージェンシーの目標はアウトプット目標によって構成されている。一方、日本と異なり、エージェンシーが独立の法人格を有するのではなく、あくまでも政府組織の一部として位置づけられている英国においては、現時点ではエージェンシーの目標として種々の性格のものが混在し、エージェンシーの責任範囲についても政府との関係において必ずしも明確になっていない状況にあると言えよう。しかしながら、前述のように、1998年から『公的サービス合意 (PSA: Public Service Agreement)』や『サービス供給合意 (SDA: Service Delivery Agreements)』が制度的に導入され、今後、政府全体の政策目標とエージェンシーの業績目標との間の整合的な体系化が進められる中で、エージェンシーの目標もより一層整理された形になっていくことが予見される。

我が国の独立行政法人は、“組織の独立性”という観点からはニュージーランドのエージェンシーに近く、“業務の公共性”という観点からは英国のエージェンシーに近い。いわば、両者の中間的な形態にあると分析することもできる。しかしながら、我が国においては、現時点において、主務省の政策目標とエージェンシーの業績目標とが明確な形でリンクされておらず、有機的な連携が図られていない点が両国と大きく異なる。その意味で、今後我が国では、主務省の政策評価体系と独立行政法人の業績評価体系をいかに整合性あるものにしていくかが問われる。その観点から、直接的な担い手としての主務省における政策及び独立行政法人の評価担当部局、並びに間接的な担い手としての総務省における政策評価及び独立行政法人の制度所管部局の果たす役割は極めて大きいといえよう。そして、政策と独立行政法人の評価体系が整合性をもった形で構築されていく過程において、法人の中期目標は、主務省の政策とのリンケージをはかりつつ、法人のコントロールの及ぶ範囲内で、業務の性格及び内容を反映して適切に設定されなければならないと考える。

### (3) 業績指標の選定

独立行政法人は、主務大臣から指示された中期目標を達成するための中期計画を策定し、中期計画に基づいて業務を実施し、当該中期目標の期間終了時点において評価委員会の評価を受ける。その評価を適切に行うためには、評価時点において、中期目標の達成度合いを測定するため適切に選定された業績指標と当該指標に関わる定量的なデータが存在していることが不可欠である。このような観点からみると、独立行政法人制度では、業績指標の存在が必ずしも明確に位置づけられているとは言えない。制度的には、「独立行政法人の中期目標は、できる限り数値による等その達成状況が判断しやすいように定めることとする」<sup>37)</sup>とされているだけで、数値に基づく適切な業績指標の選定が制度的に義務づけられているわけではない。

この点、英国やニュージーランドにおいては、『枠組協定書 (Framework Document)』や『趣旨に関

37) 中央省庁等改革推進本部決定『中央省庁等改革の推進に関する方針』(1999年4月27日) 11.(1)

する説明書（Statement of Intent）』の必要的記載事項として、目標の達成度をはかるための業績指標が要求されている。両国でのポイントは、エージェンシー自らがその目標達成度を図る業績指標を主体的に選定し、その業績指標に対して所管大臣がコミットしている点にある。我が国の独立行政法人制度においては、前述のように、中期目標の達成度を測定するための業績指標の選定は、制度的に必ずしも明確に義務づけられているわけではない。しかし、法人の業績を適切に評価する観点から、法人が作成する中期計画の中でそのような業績指標の選定について言及し、その選定された指標の妥当性の検討を主務大臣による中期計画の認可プロセスに組み込むという慣行が確立されることが望ましいと考える。なぜならば、評価を適切に行うための業績指標は、独立行政法人自らが選定したほうが、業務運営の動機付けに資する（“自主性の配慮”）と考えられるとともに、それを明記した中期計画を主務大臣が認可することによって、大臣のコミットメントも確保する（“業務の公共性”）ことができるからである。

#### （４）中期計画の策定（ローリング）

独立行政法人制度では、3～5年の中期目標期間中の中期計画を独立行政法人が作成し、主務大臣が認可をすれば、年度計画は、認可された中期計画の範囲内で法人が作成し大臣に届出をすればよいという仕組みがとられている。この仕組みは、行政サービスの効率性や質の向上をはかるという観点から独立行政法人による自主的な業務運営を最大限認め、国による事前関与統制を必要最小限のものにとどめるという政策判断の上に制度設計がなされたものである。

このような制度設計に対しては、一たん策定された中期計画が原則として3～5年の間に変更されず、その範囲内で年度計画が作成されていくことで、果たして適切な業務運営を行っていくことができるのかという批判がある。ましてや、昨今の環境変化のスピードを勘案すると、3～5年という中期目標の期間は長すぎるのではないかという意見が見受けられるところである。

このような批判に対しては、制度的には、一たん策定された中期計画もその期間中全く変更できないわけではなく、法人自らの発意で変更することも可能であり（通則法第30条第1項参照）、また、事情の変更等により法人の業務を適切かつ確実に実施することが不適當となった場合には、主務大臣が中期計画の変更命令を発することも可能である（通則法第30条第4項参照）という反論も成り立つ。

しかしながら、制度的に中期計画の変更も可能であるとしても、その変更は、自主的な変更であれ、命令に基づくものであれ、あくまでも例外的な措置であり、それを行うためには何らかの自発的アクションをとることが必要であり、必ずしも、中期目標の期間中においては一たん策定された中期計画の適切さを継続して確保していくためのチェックの仕組みが用意されているわけではない。現行の制度は、法人の“自主性の配慮”に重きを置いた政策判断であったと理解するが、“公共性のある業務”の適切さを担保するという観点からは、中期計画の毎年の見直し、いわゆるローリングの仕組みを制度的にビルトインするという選択もあったのではないかと考える。

この点、英国のエージェンシーにおいては、中期計画に相当する『組織計画（Corporate Plan）』は3～5年の計画期間を有するが、毎年更新されるローリング方式を基本としており、カナダのエージェンシーの『業務計画（Business Plan）』に対してもほぼ同様のローリングが行われる。また、ニュージーランドにおいては、そもそも、中期目標に相当する向こう3年間の業務方針を提示する『趣旨に関する説明書（Statement of Intent）』が毎年度当初に策定されており、目標そのものがローリングするような仕組みがとられている。このような諸外国の制度を勘案すると、今後独立行政法人の中期計画に関する実務慣行が

積み重ねられていく過程で、自主性への配慮を十分に考慮した上で、少なくとも中期計画のローリング方式の導入の妥当性を検証していく必要があるのではないかと考える。

### (5) 評価の実施と組織の見直し

独立行政法人制度では、毎事業年度の評価と中期目標の期間の終了時点の評価があり、特に後者の結果を踏まえて、主務大臣は組織及び業務の全般にわたる検討を行い、所要の措置を講ずることが予定されている。

この考え方は、英国の『5年毎の評価 (Quinquennial Review)』やカナダの『プログラム・レビュー・テスト (Program Review Test)』において、エージェンシーの組織そのものの存続をゼロベースで検討するという考え方と軌を一にするものである。ただし、英国では、5年毎の評価と枠組協定書の見直し(3~5年のスパン)とは切り離されて考えられており、中期目標の期間と組織の見直しの時期がリンクされている我が国の独立行政法人制度とは、構造が異なっている。この点に関して、先にも述べたように、検討の結果、仮に中期計画の策定に関しローリング方式をビルトインする必要があると判断された場合には、組織の見直しの方法についても、それと連動して仕組みを変更する必要が生じてくるものと考ええる。なぜならば、中期計画の策定にローリング方式を導入することは、中期目標の期間を一つの固定的な時間として認識する必要がなくなるからである。組織の見直しは、中期目標や中期計画とは切り離されたものとして、実施されなければならない。その場合、組織の見直しをそれ自体の固有の論理で、実施するタイミング等を決定していかなければならない。

また、独立行政法人においては、一たん法人化が認められた組織及び業務については、少なくとも中期目標の期間中は全般的な見直しは行われないうという批判がある。すなわち、一たん法人化された後は、最低3~5年の間は、当該法人と業務を守る結果になっているのではないかという意見である。独立行政法人化の検討及び実施が適切に行われなければならないことは当然である<sup>38)</sup>。仮に独立行政法人化の検討が適切であったとしても、その後3~5年の間法人に当該業務を無批判に継続して担当させることは適切ではないという観点から、毎年スクリーニングを行うべきと提案する向きもある。現に、ニュージーランドでは、大臣はアウトカム達成のために必要とされるアウトプットを調達するに際して、特定の業務に関してエージェンシーと民間企業とを競わせ、仮に民間企業が有利な条件で当該業務を行うと判断される場合には、エージェンシーは当該業務を担う資格を喪失する可能性もあり、その都度組織としての存在意義が揺らぐことになる。

我が国においては、独立行政法人の行う業務は、“公共上の見地”から確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、民間の主体に委ねた場合には必ずしも実施されない恐れがあるものとして、整理されている。すなわち、法的には、独立行政法人は市場原理の枠組みの外にあると位置づけられていることから、ただちにニュージーランドのようなドラスティックな仕組みを導入することは法律上難しいと考えられる。しかしながら、独立行政法人化の適切な検討とあわせ、法人化後も、当該業務の内容・性質について最も適切な組織・運営の形態を追求するという法人設立の趣旨に則った、緊張感のある業務運営に最大限努めることは、“自主性が配慮”される独立行政法人に課せられた義務であると認識するところである。

38) この点に関して、現行の独立行政法人の中には、法人にふさわしい業務とは言えない業務を行っているものもあることは認めざるを得ないが、ここでは触れない。

## 5. おわりに～事後評価型業務運営の確立に向けての5条件

本稿では、発足から1年を経過した独立行政法人制度の根幹をなす業務運営の仕組みについて、諸外国のエージェンシー制度の比較研究から得られた示唆をもとに、現時点での評価を行うとともに、法人の事後評価型業務運営の論点について検討を加えてきた。本稿を終えるにあたって、これまでの論述内容を、独立行政法人の事後評価型業務運営の確立に向けての5条件として、図表14にまとめることとする。

独立行政法人の業務運営に導入された新しい仕組みは、今後の行政運営の仕組みを大きく変革していくドライビング・フォースとしての機能を担う可能性を秘めたものであると認識する。ましてや、今回の独

図表14 独立行政法人における事後評価型業務運営の確立に向けての5条件

<p>&lt;運用上の工夫で対応可能なもの&gt;</p> <p>条件(1)：適切な中期目標の設定</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・主務大臣が自らの責務として、各法人の中期目標を適切に設定すること。</li> </ul> <p>条件(2)：中期目標と政策のリンケージ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・主務省の評価部局並びに総務省の評価制度所管部局は、法人の中期目標と主務省の政策目標との有機的な連携に最大限努めること。</li> </ul> <p>条件(3)：合意された業績指標の選定</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・法人自らが目標達成度を測定する業績指標を選定し、当該指標を中期計画に明記すること。</li> <li>・主務大臣は当該指標の妥当性の検討を中期計画の認可プロセスの中に組み込むこと。</li> </ul>
<p>&lt;制度上の変更を伴うもの&gt;</p> <p>条件(4)：中期計画のローリング</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・業務環境の変化に適切に対応するため、中期計画の策定にローリング方式を導入すること。</li> </ul> <p>条件(5)：不断の組織の見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・業務の内容・性質について最も適切な組織・運営の形態を追求するという法人設立の趣旨に則り、常に緊張感のある業務運営に努めること。</li> <li>・法人の存在意識を問う仕組みが不断に用意され、そのような事態の発生に対しては、柔軟にかつタイムリーな対応がとれる仕組みを用意すること。</li> </ul>

立行政法人の発足に加えて、特殊法人、認可法人、公益法人の改革がまさしく進行中であり、その解決の方策として独立行政法人化が強く意識されている。その意味では、独立行政法人の業務運営の正否は、事後評価型行政の今後を占う試金石と言っても過言ではない。

その観点から、図表14において独立行政法人における事後評価型業務運営の確立に向けての5条件を提示した。この5条件は、すべて同じフェーズにあるのではなく、前の3条件は現行の制度の枠内でただちに実行可能と考えられるもの、後の2条件はその実行に際して現行の制度の変更を要すると考えられるものである。現行の独立行政法人制度そのものの評価は、実証的データが豊富に存在するようになった時点で行うべきものと考えが、諸外国のエージェンシー制度を参考にすれば、少なくともこの5条件の実行が、事後評価型の業務運営に関するグッドプラクティスにつながると確信するものである。

冒頭にも述べたとおり、独立行政法人は常に発展途上にあることが意識された制度である。中でも業務運営制度は、適切な実務慣行を積み重ねることを通じてよりよい成果を導き出すことを強く期待されている。我々としても、業務運営について、アプリアリな正解があるとは考えていない。このような基本的な

立場にたつて独立行政法人における事後評価型業務運営の確立に向けて、そのグッドプラクティスに関する調査研究をさらに進めていきたいと考えている。本稿が、これからの展開に向けて少しでも参考になれば幸いである<sup>39)</sup>。

(参考文献)

**【全般】**

- [ 1 ] 大住莊四郎 (1999) 『ニュー・パブリックマネジメント - 理念・ビジョン・戦略』 日本評論社
- [ 2 ] 大住莊四郎 (2002) 『パブリック・マネジメント - 戦略行政への理論と実践』 日本評論社
- [ 3 ] 岡本信一 (2001a) 『独立行政法人の創設と運営 - 英国エージェンシーとの比較を通じて』 財団法人行政管理研究センター
- [ 4 ] 岡本信一 (2001b) 『独立行政法人制度概説』 財団法人行政管理研究センター 『行政管理研究』 (No.96)
- [ 5 ] 岡本義朗・梶川幹夫・橋本考司・英浩道 (2001) 『独立行政法人会計』 東洋経済新報社
- [ 6 ] 岡本義朗 (2002) 『独立行政法人の業務運営並びに財務会計に関する制度的・理論的考察』 中央大学経済研究所年報第32号
- [ 7 ] 岸道雄 (1998) 「海外4カ国の公的セクター改革と日本への視点」, 富士通総研経済研究所 『FRI研究レポート』
- [ 8 ] 行政改革会議事務局編 (1997) 『諸外国の行政改革の動向』 財団法人行政管理研究センター
- [ 9 ] 財務省財務総合政策研究所 (2001) 『民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革 - 英国, NZ, 豪州, カナダ, スウェーデン, オランダの経験』
- [ 10 ] 白川一郎・富士通総研経済研究所 (1998) 『行政改革をどう進めるか』 NHKブックス
- [ 11 ] 白川一郎・富士通総研経済研究所 (2001) 『NPMによる自治体改革 - 日本型ニューパブリックマネジメントの展開』 経済産業調査会
- [ 12 ] 高崎正有・渡辺真砂世 (1999) 「独立行政法人における業績評価」 UFJ総合研究所 『SRIC Report』 (Vol.5No.2)
- [ 13 ] 独立行政法人制度研究会編 (2001) 『独立行政法人の制度の解説』 第一法規
- [ 14 ] 宮脇淳・梶川幹夫 (2001) 『独立行政法人』 とは何か - 新たな公会計制度の構築』 PHP研究所
- [ 15 ] 山本清 (2001) 『政府会計の改革 - 国・自治体・独立行政法人会計のゆくえ』 中央経済社

**【英国】**

- [ 16 ] Cabinet Office (1998a), Next Steps Report 1997, ( Cm 3889 ).
- [ 17 ] Cabinet Office (1998b), Next Steps Agencies: Guidance on Annual Reports.
- [ 18 ] Cabinet Office (2000a), Executive Agencies 1999 Report, ( Cm 4658 )
- [ 19 ] Cabinet Office (2000b), How to review agencies and Non-Departmental Public Bodies to Improve the Quality and Effectiveness of Public Services
- [ 20 ] HM Treasury (1989), The Financing and Accountability of Next Steps Agencies, ( Cm 914 ).

---

39) 2002年4月1日、三和総合研究所と東海総合研究所とは合併し、UFJ総合研究所を設立した。当社東京本社新戦略部では、戦略的公共経営のあり方について、バランスのとれたソリューションを提供している。ご関心のある方は、新戦略部・公共経営ユニットホームページ <http://www.ufji.co.jp/fsd/publicmanage/top.html>をご参照されたい。

[ 21 ] National Audit Office ( 2000 ) , Good Practice in Performance Reporting in Executive Agencies and Non-Departmental Public Bodies, ( HC 272 )

[ 22 ] US GAO ( 1997 ) , Performance-Based Organizations: Lessons From the British Next Steps Initiative, ( T-GGD-97-151 )

### 【ニュージーランド】

[ 23 ] 財政制度審議会 ( 2000 ) 『財政構造改革特別部会海外調査報告 - ニュージーランド編』

[ 24 ] 鈴木敦 ( 2001 ) 「ニュージーランドにおける政策評価システムの概要」, 国土交通省国土交通政策研究所 『PRI Review』 創刊号

[ 25 ] 和田明子 ( 2000a ) 「ニュージーランド・モデルのNew Public Management ( 1 ) ~ ( 11 )」, 社団法人行政情報システム研究所 『行政&ADP』 2000年 5月 ~ 2001年 3月

[ 26 ] State Service Commission ( 1999a ) , Crown Entities: An Overview of SSC Developmental Work, ( Occasional Paper No.17 )

[ 27 ] State Service Commission ( 1999b ) , Crown Entities: Roles of Ministers, Crown Entities and Departments ( Occasional Paper No.18 )

[ 28 ] State Service Commission ( 1999c ) , Crown Entities: Review of Statements of Intent ( Occasional Paper No.20 )

[ 29 ] State Service Commission ( 1999d ) , Crown Entities: Organizational Design ( Occasional Paper No.21 )

[ 30 ] Treasury ( 1996 ) , Putting It Together: An Explanatory Guide to the New Zealand Public Sector Financial Management System

[ 31 ] Treasury and the State Services Commission ( 2000 ) , Crown Entity Reforms

### 【カナダ】

[ 32 ] 久邇良子 ( 1998 ) 「カナダの行政改革」, 片岡寛光編 『国別行政改革事情』 早稲田大学出版部

[ 33 ] Canadian Centre for Management Development ( 1995 ) , Special Operating Agencies: Autonomy, Accountability and Performance Measurement, ( Management Practices No.11 ) .

[ 34 ] Canadian Centre for Management Development ( 1996a ) , Special Operating Agencies: Issues for Parent Departments and Central Agencies, ( Management Practices No.12 ) .

[ 35 ] Canadian Centre for Management Development ( 1996b ) , Special Operating Agencies: Business Plan and Annual Reports, ( Management Practices No.13 ) .

[ 36 ] Treasury Board Secretariat ( 1998 ) , Becoming a Special Operating Agency

[ 37 ] Treasury Board Secretariat ( 2002 ) , Policy on Alternative Service Delivery