

【巻頭言】

独立行政法人制度とその評価制度の展望*

縣 公 一 郎**

(早稲田大学政治経済学術院教授)

はじめに

2001年に、現行の独立行政法人制度、及びその評価制度が導入された。2001年の時点では、いわゆる先行独立行政法人として、各府省従来業務の一部が切り出され、それを担当すべく設定された独立行政法人として、57法人が設立された。そして、2003年には、いわゆる移行独立行政法人として、特殊法人等の既存独立組織が独立行政法人に改組され(当時の状況は、朝日監査法人、2003、2-4頁を参照)、この時点での法人数は92となった。その後、2005年の時点で、最高法人数113を記録したのち、若干の統廃合・増減を経て、2013年度冬の時点で、100の法人が存在している(2012年度の各法人に関しては、総務省、2013aを参照)。これらの法人の総職員数は、14万人強であり、このうちの92法人の職員の身分は、非公務員となっている。加えて、収入予算面では、2008年の総額78兆4000億円弱をピークとして、2013年では、総額53兆7000億円弱となっている(総務省、2013b)。

独立行政法人制度とその評価制度に関しては、この13年間で、少なくとも二度の大きな改革提案が提示されてきた。一つは、2007年6月及び12月の閣議決定に基づいて、2008年4月に国会提出された改革法案であり、今一つは、2010年12月及び2012年1月の閣議決定に基づいて、2012年5月に国会提出された改革法案である(内閣官房、2013a)。どちらも、法人制度の改善、法人の統廃合・民間移管等による合理化、及び法人評価制度の改正等を目指していたが、共に、政治状況の変化等により廃案となって、実現に至っていない。

こうした背景の下、今般、独立行政法人改革の基本方針が閣議決定された(内閣官房、2013b)。そこで、本稿では、現行独立行政法人制度及びその評価制度の概要、現行制度の特色、そして改革方針の特徴を概観し、当該制度の今後の展望について、考えてみたい。

*本稿執筆に当たっては、総務省行政評価局評価監視官室にご協力賜った。深甚なる謝意を表したい。

**1979年早稲田大学政治経済学部卒業。1992年Dr.rer.publ.(行政学博士)をシュパイアー行政大学院から取得。1997年から現職。2012-14年日本行政学会理事長。2013-16年国際行政学会(IIAS)理事。なお、2003年から10年間、外務省独立行政法人評価委員会委員を、及び2004年から10年間、総務省政策評価・独立行政法人評価委員会臨時委員を務めた。

現行制度の概要

現行独立行政法人制度の要諦は、少なくとも以下の四点に纏められ得る。まず、業務内容としては、次に述べる中期目標・中期計画として設定・敷衍され、後述の評価制度を通じて活動評価され、それに基づいて業務改善されていく。当該法人に与えられた一定の業務を、一定期間明確な目標設定の下で、効率的かつ効果的に実施していくことが、制度目的と考えられている。そのために、法人として一定の自律性が与えられる。組織面では、上記の通り、先行独立行政法人もしくは移行独立行政法人として設定されている各法人には、1名の理事長と数名の理事、及び若干名の監事からなる役員の下で、数十人から数千人規模の職員が業務に従事している。これら役員が、業務遂行に当たって一定の経営能力を発揮することが、期待されている。人事面として、上記の通り、大半の法人職員は非公務員であるが、国立公文書館等8法人の職員は、その業務特性故に、公務員となっている。役員の人選では、2009年より採用の公募制が導入されている。2012年度の役員総数は、649名である(総務省、2013b)。さらに財政面では、企業会計が導入されて、毎年の財務諸表が作成され、会計監査に付されている。収入として、自己収入、出資金・借入金に加えて、単年度の国庫補助金と運営費交付金等があり、2013年時点の総額割合として、自己収入が45%強、出資金・借入金が21%強、運営費交付金が3%弱、国庫補助金が2%弱、その他(貸付回収金等)が27%強となっている。2011年の損益計算書で利益計上があるのは、85法人で、その利益額は3兆4000億円強である。また、損失を計上したのは、18法人で、合計1300億円強である(総務省、2013b)。

現行独立行政法人評価制度の概要は、少なくとも以下の六点である(縣、2005を参照)。まず、各法人には、単数もしくは複数の主務大臣が存在し、当該主務大臣は、当該法人に対し、3年ないし5年の期限において実施すべき任務に関する中期目標を設定し、当該法人は、その中期目標を実施すべく当該期間の中期計画を策定する。この時点で、各府省に設定されている独立行政法人評価委員会(その構成は、総務省、2013c、40-43頁を参照、また同委員会を、以下府省委と称する)は、中期目標の設定と中期計画の策定に際して、意見を述べることができる。第二に、各法人は、設定された中期計画に従って、会計年度毎に活動を展開し、各府省委に対し、年度活動に関する業務実績報告書を自己評価として提出し、府省委は、中期計画の内容を基準として、当該報告書を基盤に、自ら設定した評価スケールに基づいて、一次評価として年度評価を行う。第三に、各府省委が各法人に関して行った年度評価は、総務省に設定されている政策評価・独立行政法人評価委員会(その構成は、総務省、2013c、43-44頁を参照、また同委員会を、以下政独委と称する)に提出され、政独委は、府省委評価結果の客観性等に関する二次評価を行う。第四に、政独委は、府省委に対して、二次評価結果を通知し、府省委は、自らの年度評価と政独委の二次評価を当該法人に通知し、各法人は、その後の活動展開に反映させる。府省委は、評価結果が法人のその後の業務運営に反映されているかどうか、フォローアップを行う。第五に、筆者の経験では、中期目標・中期計画期間終了年度に、府省委は、当該法人からの業務実績報告書を基盤に、期間中の当該法人活動全体に関して総合評価を行う。府省委は、当該評価結果を政独委に提出し、政独委は、次期中期目標・中期計画期間に向け、当該法人の存続可否を含めた業務の見直しに関して、勧告の方向性を、当該主務大臣に通知する。そして最後に、主務大臣は、次期中期目標設定に際して、業務内容の見直しを行って次期中期目標を変更すると共に、必要な場合には、当該法人の廃止・統合を決定する。

現行制度の特色

現行制度には、様々な立場から多様な特色を挙げることが可能と思われるが、本稿では、以下の四点を強調しておきたい。まず、統一的な法人制度と評価制度である。典型的側面として、現行独立行政法人が遂行する業務は、多岐にわたって居り、例えば2004年度に、研究開発、教育・指導・訓練、公共用物・施設設置運営、振興助成・融資という四つのカテゴリーに分けた評価方法の検討が、政独委において行われた（総務省、2013c, 70頁）ことが示すように、短期的スパンで限定的に規定され達成され得る業務から、中長期的スパンで広範囲に観察しなければ成果が判然としない業務まで、多種多様である。そうした状況下で、運営費交付金の算定に当たっては、各法人に対して、一般管理費、業務経費、そして人件費に一定の効率化係数を適用して、中期的に漸減措置を講じてきた（内閣官房、2011）。加えて、必ず年度評価を行い、中期目標・中期計画期間単位で見直しを行うという、統一的評価制度を適用してきた。短期的に成果が挙がる法人と、長期的にも成果が証明しにくい法人とが、統一的法人制度と評価制度の下に置かれてきた。この点では、法人制度及び評価制度自体が、法人個々の異なる特性を必ずしも反映していない、と言えよう（同方向の指摘として、岡本、2008, 671-679頁が挙げられ得る）。

第二は、二段階評価制度である。現行評価制度の最大の特徴は、府省委による一次評価と、政独委による二次評価の組み合わせである。府省委での評価では、評価のスケールは、各府省の事情を考慮すべく、府省毎に個別に設定され、法人毎に専門的な評価が行われる。一次評価の適切性を評価するのが、政独委による二次評価であり、その際には、各府省横断的な視点が加味され、縦割りの強い一次評価を補完する機能が果たされて来た、と言い得る。府省委の評価では、主務大臣管轄下に複数の法人が存在する場合には、それら複数法人を相対化して評価され得るが、その相対化の範囲は、主務大臣の権限内に留められる。他方、政独委の評価では、五つ程度のワーキンググループが設定され、各ワーキンググループが複数府省の法人評価を担当するため、府省横断的な相対化が可能であり、政独委全体としても、全府省を通じた相対化が可能である。この意味において、府省委が法人専門的視点から、政独委が横断的視点から評価し得る体制は、評価視点の多様化という観点で、意義深いと思われる。これは、毎年行われる年度評価と、中期目標・計画期間終了時の見直し双方の側面において指摘でき、現行評価制度自体の肯定的特色と見なされ得る。

他方、第三には、こうした評価のフィードバックが必ずしも功を奏してこなかったと思われ、フィードバック改善の必要性が指摘されねばならない。現行評価制度では、評価結果は、評価基準としての役割を果たす各中期目標・計画体系に反映される仕組みとなって居り、各法人の予算制度や人事制度へ、必ずしも直接反映されるシステムとはなっていない。例えば、年度評価の場合、府省委の評価は、各法人の次年度計画にどのように反映されたかに関するフォローアップを行う場合に、年度計画の変更として反映され得る。また政独委の二次評価は、直接当該法人に対してではなく、当該府省委にフィードバックされ、府省委を介して間接的に反映され得、しかも、その影響は、当該法人の予算と人事に直接及ぶものではない。また、期間終了時の見直しにおいても、政独委によって発せられる勧告の方向性が、主務大臣に宛ててなされるものの、次期中期目標に評価結果がどのように反映されるかは、制度的には当該主務大臣の裁量となっている。この間接性は、当該法人の統廃合に関しても同様であり、政独委による法人統廃合に関する指摘には、拘束力を伴っていなかった。フィードバックが奏功しにくい評価制度の意義は少ない、と考えられるとすれば、フィードバック機構の改善は急務であると思われる。

第四に、評価を踏まえた改善を促進するためには、経済的インセンティブを改善する必要がある。このコンテキストで指摘できるのは、目的積立金制度と、給与体系の設計である。現行制度でも、利益を計上した法人が、その利益を目的積立金として繰り越すことは可能であり、制度趣旨として、インセンティブ効果が意図されている（中央青山監査法人，2006，181-184頁）。しかしながら、この制度は十分に機能していないと考えられる（岡本，2008，711-720頁）。例えば、2011年度までに設立された全法人が当期総利益として計上した3000億円強のうち、目的積立金として主務大臣に承認されたのは、7億円強に留まっている（総務省，2013c，32頁）。また、運営費交付金の算定において、自己収入を算定基準額から控除する仕組みとなって居り、自己収入の増加が法人運営改善のインセンティブになり難いのが、現実である。そして、給与体系では、国家公務員給与との対比であるラスパイレス指数が強調され、諸要因調整後の当該指数が、少なくとも100に近接することが奨励されてきた（現状に関しては、総務省，2013c，13-15頁を参照）。加えて、役員の退職手当では、業績勘案率という指数が導入され、規定によって算出された額に対して、0.0から2.0の幅で業績に従って乗数を算定する方式が採用されている。これには、当該手当の恣意的な決定を回避する点も意図されていたようだが（独立行政法人制度研究会，2004，95-97頁）、勘案時に法人業績と当該役員個人業績の加算要因を考量するシステムであるため、役員による経営努力を積極的に評価する側面も見出される。しかしながら、実際には大半の場合に勘案率1.0が適用されてきたため、インセンティブとして機能してきたとは見なし難い（現状に関しては、総務省，2009，及び2013c，17-18頁を参照）。

改革方針の特徴

今次策定された独立行政法人改革等に関する基本的な方針は、詳細に亘っているが、本稿では、以下の四点を強調しておきたい。まず、法人の明確な類型化である。法人類型化に関しては、2012年の改革法案で、かなり詳細な類型化が試みられていた（内閣官房，2012を参照）。今回は、一般類型を従来通りの中期目標管理型法人と規定して、研究開発型法人と単年度管理型法人を切り離し、三類型に分類している。後二者の業務特性は、明確である。単年度管理型法人は、業務内容が定型的であり、短期的に成果が発現し、短期的評価が可能なものである。他方、研究開発型法人は、研究成果の発現を中長期的に期待すべきであり、それ故に評価方法にも工夫が必要なものである。そして、こうした類型区分に応じて、評価手続に多様性を持たせる体系となっていることが、重要である。単年度管理型法人では、主務大臣が毎年度目標を指示して業績評価を行った上で、中期的に業務運営効率化に関して業績評価を行う。また、研究開発型法人では、研究開発成果の最大化を目標として明確に掲げ、評価における特殊性を強調すると共に、中期目標期間を7年とすることを可能としている。加えて、各法人が担っている業務の特性を、金融業務等の六類型に区分し、その制度運用上の特性を明示している。こうした法人相互の、そして法人業務相互の区分は、今後の制度展開において重要と思われる。

第二は、主務大臣による評価の重視である。従来の二段階評価に関しては、過去二回の改革法案では、異なった視点から相異なる提案がなされていた（総務省，2008，及び内閣官房，2012を参照）が、今回は、主務大臣が一元的に各法人の業績評価を実施する体制となっている。しかも、主務大臣が、当該業績評価に基づいて業務改善命令を発し得、業績評価を政策に直接反映させるメカニズムが明確化された。その際、総務大臣が、目標設定及び業績評価に関する政府統一的な指針を作成する。主務大臣がどのような機構を

用いて評価を行うかは、主務大臣の裁量と思われるため、例えば大臣官房等の内部組織が直接評価を行うか、従来に似た外部評価組織を導入するかは、各府省毎に異なる可能性がある。いずれにせよ、この方式の意義は、評価スケールが全府省統一的になる一方で、評価主体としての主務大臣の権限と責任が明確化されたことにある。

第三に、全府省共通の第三者機関による評価も設定される。主務大臣による中期目標設定、業績評価、及び中期目標期間終了時の見直しの点検、そして必要な場合の主務大臣への勧告という権限は、従来の政独委と比肩するものと思われるが、必要な場合に内閣総理大臣への意見具申、法人評価制度の重要事項に関する総務大臣と主務大臣への意見具申という新しい権限が付与され、そして、当該点検における総務省の行政評価・監視の活用という観点を示されている。ただし、今回の改革案の根幹は、上記主務大臣による評価の重視に置かれているため、第三者機関による評価が、現行の政独委による評価と比して、どのような精度となるかは、今後の更なる制度設計を觀察する必要があるだろう。

最後に、経済的インセンティブの側面で修正が行われる。まず運営費交付金の算定に際しては、勿論業務内容とその継続性を踏まえつつ削減を総合的に判断するものの、自己収入の目標を達成して利益計上した場合には、一定条件を満たす自己収入を控除しないとの方針が明記されている。また、剰余金の処理において、原則として運営費交付金の枠内で生じた利益の5割を経営努力として認定し、中期計画期間内のみならず期間を超える繰越しを認める際の要件緩和の可能性が示唆された。そして給与体系として、業務実績がより効果的かつ効率的と見込まれる場合には、100を超える水準の設定も可能であるとされている。加えて、役員の退職手当に関しても、主務大臣の責任の下で業績を的確に反映する弾力的仕組みとする、とされている。こうしたインセンティブ機構は、どのような効果をもたらすだろうか、注目したい。

終わりに

今回の閣議決定では、各法人等について講ずべき措置として、個々の法人の類型区別と其々の留意点を明確にすると共に、現行100法人を87法人に統廃合する方針を決定した。この社会的インパクトは、評価されるべきであろう。これ以上に、本稿で示したような制度改正が意図されている。法人類型化を行い、その評価制度を区分した点が、まず重要である。成果発現の時期と形態は、各法人毎に異なっていて当然である。その意味で、法人特性にできるだけ適合した制度の実現が期待される。また、評価制度自体における主務大臣の責任を重視したことにより、評価結果のフィードバックが、より充実したものとなり得る。その際に、第三者機関による評価が、主務大臣による評価に可能な限り補完的役割を果たすよう、制度設計が工夫されるべきだろう。そして、経済的インセンティブの改善により、フィードバックの有効性が高められれば、今次改革の意図がさらに実現されることとなろう。本稿が公刊される前後に、具体的にどのような法案が2014年通常国会に提案されていることとなるだろうか。大きな成果を期待したい。

参考文献

- 縣公一郎 (2005) 「独立行政法人評価制度の現状と展望」『早稲田パブリックマネジメント』第3号, 90-97頁。
- 朝日監査法人パブリックセクター部編著 (2003) 『詳解独立行政法人のすべて : 設立・運営から会計・監査・業績評価まで』ぎょうせい。
- 岡本義朗 (2008) 『独立行政法人の制度設計と理論』中央大学出版部。
- 総務省 (2008) 「独立行政法人通則法改正法案の概要」http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/dokuritu_n/gijiroku/pdf/080714_1_sa2.pdf (2008年4月25日決定, 2013年12月25日参照)。
- 総務省 (2009) 「今後の業績勘案率の取組について」http://www.soumu.go.jp/main_content/000033252.pdf (2009年3月30日決定, 2013年12月25日参照)。
- 総務省 (2013a) 『独立行政法人総覧 (平成24年度版)』http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/dokuritu_n/dokuhou_souran_24.html (2013年6月17日公表, 2013年12月25日参照)。
- 総務省 (2013b) 「独立行政法人評価年報 (平成24年度版) について」http://www.soumu.go.jp/main_content/000266114.pdf (2013年12月16日公表, 2013年12月25日参照)。
- 総務省 (2013c) 『独立行政法人評価年報 (平成24年度版)』http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/79855.html (2013年12月16日公表, 2013年12月25日参照)。
- 中央青山監査法人編 (2006) 『独立行政法人会計基準の完全解説』中央経済社。
- 独立行政法人制度研究会編 (2004) 『改訂 独立行政法人制度の解説』第一法規。
- 内閣官房 (2011) 「独立行政法人改革における財政規律に係る制度設計の検討」http://www.cao.go.jp/sasshin/doku-bunka/kaigi/2011/bunka_1101/02_2.pdf (2011年11月1日公表, 2013年12月25日参照)。
- 内閣官房 (2012) 「独立行政法人制度改革関連法案の概要」http://www.soumu.go.jp/main_content/000161429.pdf (2012年5月11日公表, 2013年12月25日参照)。
- 内閣官房 (2013a) 「独立行政法人改革のこれまでの経緯と現状について」http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/doppou_kaikaku/dai1/siryoushiki-1.pdf (2013年2月28日公表, 2013年12月25日参照)。
- 内閣官房 (2013b) 「独立行政法人改革等に関する基本的な指針」<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/pdf/sankou-k3.pdf> (2013年12月24日決定, 2014年1月7日参照)。