

独立行政法人における業績マネジメントの定着に向けて

岡本 義朗*

(内閣府官民人材交流センター官民人材交流副センター長併任大臣官房審議官)

梗概

独立行政法人制度の眼目は、責任と権限を行政サービスを提供する現場に委ねることによって、行政サービスの質の向上と法人業績の向上の双方を実現することにあった。法制面の論点については、中央省庁等改革の際の独立行政法人制度の創設に加えて、第二次安倍内閣で実施された法人制度の改革によって、必要条件を満たす対応がなされてきたものと評価できる。

一方で、独立行政法人の運用面において、制度設計の際の理論的背景となった NPM 理論を体現した運用がなされてきたかという観点では、必ずしも十分な対応がなされてきたとは言えないのではなかろうか。独立行政法人については、これまで主として行政改革の一環として制度運用がなされてきたためであり、行政改革的な発想からは、決定的に業績マネジメントの取組が欠落していたためである。この観点においては、業績マネジメントの法人組織への定着が大きな課題として、今なお残されていると考えるべきである。

業績マネジメントの定着を図り法人制度の眼目である行政サービスの質の向上と業績の向上を実現するには、官僚文化に慣れ親しんだ独立行政法人の思考様式（マインドセット）を変革し、官僚文化に替えて成果志向の文化に転換することが大前提である。それは、法人経営の基本秩序の転換を意味するほどの大きなインパクトがあるものであり、法人の組織体質の転換が伴ってこそ初めて可能となるものである。

業績マネジメントの法人組織への定着は決して容易な道筋ではないものの、まずはその嚆矢として、法人の長の行動として2種類の行動、すなわち、自らイニシアティブをとって実践すべき行動と法人の構成員のモチベーションを維持向上させるために採るべき行動、が必要になることを本稿では提唱している。

* 1959年京都府生まれ。東京大学法学部卒業、シカゴ大学経営大学院修了、中央大学大学院総合政策研究科博士後期課程単位取得（博士（総合政策））。1982年三和銀行採用、1984年外務省経済局研究調査員、1998年内閣中央省庁等改革推進本部事務局企画官、2006年三菱UFJリサーチ&コンサルティング主席研究員、2008年内閣国家公務員制度改革推進本部事務局次長、2012年新日本有限責任監査法人エグゼクティブディレクター、2016年内閣府官民人材交流センター官民人材交流副センター長併任大臣官房審議官（男女共同参画局担当）（現職）。

はじめに

独立行政法人とは、独立行政法人通則法（平成11年法律第103号。以下、通則法と略す。）及び個別法の定めるところにより設立される法人である。本稿では、独立行政法人制度の創設及び改革の経緯を振り返った後で、法人制度を巡る論点として、中央省庁等改革における制度創設、及び、第二次安倍政権における制度改革に係る論点について、それぞれ概説する。そして、現状の独立行政法人制度に残された課題として、法人に業績マネジメントを定着させる観点から私見を述べることとする。

1. 独立行政法人制度の経緯

独立行政法人は、橋本内閣での検討に始まり森内閣で実現した中央省庁等改革の一環として、行政の企画立案部門と実施部門を分離し、後者に法人格を付与し、裁量を与えることにより行政サービスを向上させることを目的に導入された。平成8年11月橋本内閣での行政改革会議¹⁾で検討が開始され、平成9年12月公表の同会議最終報告で導入の方向性と基本設計が提言された。その後、同報告の趣旨を忠実に反映した中央省庁等改革基本法（平成10年法律第103号。以下、基本法と略す。）で制度の基本等が法定された後、小渕内閣の下での中央省庁等改革推進本部²⁾において基本法に法定された事項を基に詳細な制度設計が行われた。その成果として、法律事項は通則法と個別法に、運用事項は「中央省庁等改革の推進に関する方針」（平成11年4月27日中央省庁等改革推進本部決定）に整理され、平成13年4月森内閣で57の独立行政法人が設立された。

さらに、平成15年10月以降「特殊法人等整理合理化計画」（平成13年12月19日閣議決定）の具体化を通じて多数の特殊法人等が独立行政法人化された。

独立行政法人制度については発足以降様々な問題点の指摘がなされたことから、平成18年以降制度・組織全般にわたる改革が着手された。制度全般の改革に係る法案も2回国会に提出されたが、いずれも廃案となった。その後、第二次安倍内閣で独立行政法人制度に関して「今までの改革の集大成」を目指すこととされ、平成25年12月24日に「独立行政法人改革等に関する基本的な方針」が閣議決定された。同決定に基づき、通則法の一部を改正する法律案及び通則法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案が提出され、最終的には平成26年6月6日に両法案は参議院本会議で賛成多数で可決成立し、平成27年4月1日に施行されるに至った。平成30年4月1日現在、87の独立行政法人が存在している。

2. 制度創設を巡る論点

(1) 行政改革会議最終報告

まずは、独立行政法人の制度設計の趣旨を確認する。

¹⁾ 行政改革会議とは、国家行政組織法第8条の規定に基づき、政令により、総理府（当時）に置かれた合議制の機関であり、国の行政機関の再編及び統合に関する事項を調査審議することを所掌事務としていた。会長（総理大臣）、会長代理（行政改革担当大臣）及び13人の有識者を構成メンバーとしていた。

²⁾ 中央省庁等改革に係る事務を所掌するため、中央省庁等改革基本法第52条に基づき内閣に置かれた機関であり、独立行政法人制度の創設に必要な法律等の立案もその所掌事務の1つとして明記された。総理大臣が本部長を務めるほか、全閣僚を構成メンバーとし、また、設置の日から3年の時限性のある機関とされた。なお、同本部の事務を処理する機関として、中央省庁等改革基本法第60条に基づき、事務局が設置された。

制度設計の基本的な考え方は、平成9年12月に公表された行政改革会議最終報告に示されている。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³⁾。」と述べられている。

この記述内容からも明らかなように、独立行政法人制度の創設には、2つの目的があったことがわかる。

1つは、「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」する、すなわち、独立行政法人に国から独立した法人格を与え、法的に国から分離することにより、政府組織のスリム化を推進することである。

もう1つは、「効率性の向上、質の向上及び透明性の確保を図る」、すなわち、独立行政法人に対する国の事前関与・統制を極力排し、法人における弾力的な組織及び業務運営を可能にし、責任の所在も明確にすることを通じて、法人が提供する行政サービスの効率性及び質の向上を図るとともに法人運営の透明性を確保することである。後者の観点から独立行政法人の制度設計では、民間企業経営の仕組み、手法、行動原理等が参考にされた。なお、本稿執筆の問題意識は、後者に直接係るものであり、「独立行政法人が提供する行政サービスの効率性及び質の向上を図るために、いかに法人の業績マネジメントを行うべきなのか」に関連するものである。

(2) 特殊法人の問題点

独立行政法人は当時の特殊法人⁴⁾が抱える問題点を解消するために考案された制度とも言える。行政改革会議最終報告では、「特殊法人については、(中略)、従来から様々な問題点が指摘されたが、その大きな原因は、これらの問題点を解消するような共通の制度的枠組みが存在しないところにあると考えられる⁵⁾。」「今回設立される独立行政法人制度においては、(中略)、組織・運営に関する共通の原則が制度化されており、現行の特殊法人について指摘されている問題点は克服される仕組み⁶⁾」と指摘されている。ここから明らかなように、独立行政法人は、特殊法人に係る共通の制度的枠組みの不存在という反省のうえに立ち、指摘されていた種々の問題点の克服を企図した制度である。

当時指摘されていた特殊法人の問題点は、概ね以下の5点に整理できる⁷⁾。

第1に法人経営の自律性の欠如との批判である。個々の設置法には法人監督に関する一般的な監督規定が置かれ、この規定を根拠に、通常国（主務大臣）が、経営の細部にわたる事前の関与・統制を行ってきた。この国による事前関与・統制の存在は、法人サイドから見れば、経営に関する自らの裁量権が大幅に制約を受けることに等しく、自律性に欠ける経営を惹起するものであった。

第2に経営責任が不明確との批判である。前述のように、経営の自律性の欠如の結果、経営に関する当

³⁾ 行政改革会議（1997，81頁）。

⁴⁾ 特殊法人の概念が一義的に明確でないことに留意すべきである。ただし、本稿では、通常用いられる狭義の以下の定義に従っている。すなわち、総務省設置法（平成11年法律第91号）第4条第15号では、「法律により直接に設置される法人または特別の法律により特別の設立行為をもって設立すべきものとされる法人（独立行政法人を除く。）」と定義されている。ちなみに、行政改革会議最終報告では、「特殊法人とは、行政に関連する公的な事務を遂行するために、特別の法律により特別の設立行為をもって設立された公団、事業団、公庫などの総称であり、その定義は極めて形式的な基準によっている。このため、特殊法人とされる法人には、極めて多種多様なものが含まれる結果となっている。」と指摘しており、上記の狭義の定義に則って特殊法人を捉えていることがわかる。

⁵⁾ 行政改革会議（1997，97頁）。

⁶⁾ 行政改革会議（1997，97頁）。

⁷⁾ 岡本（2008，11-12頁参照）。

事者意識が希薄になったことに加えて、経営者自らが負うべき責任の範囲が不明確になった、あるいは、経営者が責任を負える範囲が限定されたと指摘された。

第3に事業運営が硬直的かつ非効率との批判である。特殊法人の行う業務は公共的な性格を帯びるが故に、その確実な執行が確保される必要がある。しかし、従前では、その確実な執行が過度に強調されすぎたため、事業運営が硬直的となり、結果として効率性が阻害されたと言われた。その典型的な例が、予算の移流用の禁止や年度繰越の禁止による弊害として表れたとの指摘がある。

第4に業務や経営内容が不透明との批判である。個々の特殊法人の業務特性に合致し、かつ、規範性をもった形で会計基準や情報公開のルールが整備されていなかったために、作成された財務諸表が経営内容を適切に表していない、あるいは必要な情報が開示されていなかったとの批判があった。

第5に組織や業務が自己増殖するとの批判である。特殊法人の中には、国民のニーズとは直接に関係がないにも関わらず、傘下に株式会社や公益法人を多数設立し、組織や業務をむやみに拡張している法人があるという指摘が、繰り返し行われてきた。また、組織や業務はいったん作られると、その後の社会経済情勢の変化により、当初の意義や社会的要請が著しく減少（変質）し、存在意義が希薄になったにも拘らず、その後見直しを受けることなく存在し続けているものがあるのではないかとの批判もあった。

(3) 特殊法人の問題点の解消を企図した独立行政法人の制度設計

上記(2)に見たとおり、特殊法人には、個々の法人の業務・属性の違いがあるにも関わらず共通に指摘されてきた問題点が存在していたが、これらの問題点の解消を企図して独立行政法人の制度設計では、次の仕組みがビルトインされた⁸⁾。

第1の「経営の自律性の欠如」という批判に対しては、まずは独立行政法人に対する主務大臣の一般監督権を排除した。さらに、法人の長に裁量権が付与されるとともに、法人経営に係る基本的な枠組みとして「目標管理と業績評価の仕組み」が導入された。すなわち、主務大臣が独立行政法人に対して中期目標を指示し、法人はその中期目標を達成するための中期計画を自ら作成し、大臣の認可を受けることとした。いったん中期計画が認可されれば、その範囲内で業務遂行に関する裁量が法人の長に与えられ、業務は長の一元的な責任の下行われることとなった。特殊法人に対するような国による事前の関与・統制は遮断された。業務遂行の結果は、中期目標の達成状況を第三者である評価委員会が事後的に業績評価を行うことによって、経営の自律性が担保されることとなった。

第2の「経営責任の不明瞭性」という批判に対しては、「業績評価と評価結果のフィードバックの仕組み」が導入された。評価委員会による厳格な評価を実施することを通じて、独立行政法人は主務大臣により指示された中期目標の達成度合を事後的に評価されるとともに、その評価結果を以後の法人経営に反映する仕組みが導入された。評価結果の如何によっては、法人の長の交替も行われることになり、また、役職員の処遇等にも反映されることになった。

第3の「事業運営の非効率性・硬直性」という批判に対しては、「弾力的な財務運営の仕組み」が導入された。まずは、機動的・効果的な執行の観点から、年度を越えての資金の使用が可能となる仕組みが導入された。また、国から独立行政法人に対して交付される運営費交付金は、国の予算において一項一目で措置され、法人では国による事前統制の制約を受けることなくその使途を自ら柔軟に決めることができることとなった。さらに、独立行政法人では、自らのイニシアティブによって効率化が図られる仕組みが導入

⁸⁾ 岡本 (2008, 12-13 頁参照)。

された。目標管理の点においては、中期目標の1つとして効率化目標が指示され、事後的にその達成度が評価される仕組みが導入された。

第4の「経営内容の不透明性」という批判に対しては、企業会計原則を基に独立行政法人の公共的な属性に基づき修正を加えた「独立行政法人会計基準」が策定され、この基準に基づき、法人の財政状態及び運営状況の表示・開示が義務付けられた。また、財務諸表を始め、組織・業務全般にわたる広汎な事項の積極的な公表を行うこととされた。

第5の「組織・業務の自己増殖性」という批判に対しては、独立行政法人の業務の範囲を本来業務とその附帯業務に限定した。資本関係・人的関係・取引関係等を通じて、業務や組織の膨張に歯止めをかけるという観点から、法人による出資等は個別法に規定がある場合に限定された。また、法人の業務や組織に関する定期的な見直しが制度化された。すなわち、中期目標の期間の終了時点で、業務継続の必要性、業務運営の方法、組織のあり方など、組織・業務の全般にわたる見直しを行うこととされた。

前述したとおり、独立行政法人制度創設の眼目は、公的部門に新たな法人形態を導入することにより、国の事前関与・統制を極力排し、法人による弾力的な組織及び業務運営を可能にし、責任の所在も明確にすることを通じて、法人が提供する行政サービスの効率性の向上、質の向上及び透明性の確保に資することにあつた。そこで、独立行政法人においては、組織・業務運営を極力、行政サービスを提供する現場の裁量と責任に委ね、自主的・自律的な活動を通じて、効果的・効率的な行政サービスの提供を目指すことに力点が置かれた。そのためには従来の官僚制での支配的な行動原理とは基本的に異なる行動原理の開発・導入が模索された。その観点から、独立行政法人の制度設計では、民間の企業経営の仕組み、手法、行動原理等が参考にされ、その理論的背景となったのが、いわゆるNPM（ニュー・パブリック・マネジメント）理論であつた。

(4) NPM 理論—独立行政法人の制度設計の理論的背景—

NPM 理論とは、「1980年代の半ば以降、英国・ニュージーランドなどのアングロサクソン系諸国を中心に行政実務の現場を通じて形成された革新的な行政経営理論」で、「その核心は、民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例などを可能なかぎり行政現場に導入することを通じて行政部門の効率化・活性化をはかることにある⁹⁾」とされた。

宮脇・梶川（2001）は、NPM 理論の基本思考（特徴）を、次の4点に整理している¹⁰⁾。

第1は、裁量権の拡大、すなわち「公共サービス提供方法などに関する裁量権をできるだけサービスの受け手である国民の近くに位置する組織体に移行すること」である。第2は、市場原理等の活用、すなわち「市場原理と競争原理を公的分野へ活用すること」である。第3は、統制基準の見直し、すなわち「行政サービスの提供を司ってきた従来の統制基準を見直すこと」である。第4は、組織改革、すなわち「以上3つの基本思考を具体化するための積極的な組織改革の実践」である。以下では、この4点が独立行政法人の制度設計にどの程度ビルトインされたかを概説する。

① 裁量権の拡大

裁量権の拡大に関して、宮脇・梶川（2001）¹¹⁾は、「これまでの行政組織は、上位組織が決定した規則

⁹⁾ 大住（1999，1頁）。

¹⁰⁾ 宮脇・梶川（2001，28-33頁）。

¹¹⁾ 宮脇・梶川（2001，29-30頁）。

や運営ルールなどによって行政サービスの提供方法が統制されてきた。このため、最終ユーザーである国民ニーズに遠い位置にある組織が提供するサービス内容やサービスの提供方法を定め、業務執行部門はそれに従い画一的に業務を展開する体質が形成される。これにより、企画・業務と国民ニーズが乖離すると同時に、行政組織が人事や予算配分など官僚組織内部の課題に注力し、国民ニーズへの配慮が希薄化する体質に陥りやすい状況となった。(中略) こうした問題点を克服するため、NPM 理論では可能なかぎり裁量権を行政サービスを担う組織に移行¹²⁾させるとともに、「裁量権の移行を受けた組織が提供する行政サービスに対する外部チェックを行うため、業績と成果を明確にすることで行政サービスに関する資源活用の監督・統制を行い、政策的意思決定の合理性を確保する措置が実施される。」と述べている。

このような意味での裁量権の移行が、独立行政法人制度でどの程度実現されたかをみていく。前述のとおり、独立行政法人制度の基本原則として業務運営の自主性・自律性が要請される。このため、ア) 主務大臣の関与を必要最小限に限定、イ) 内部組織の機動的な編成が可能、ウ) 独立行政法人の職員は定員管理の対象外、エ) 中期目標管理の仕組みを導入、オ) 業績を反映した人事管理の仕組みの導入、カ) 弾力的な財務運営を可能とする仕組みの導入等、法人による自主的・自律的な業務運営を担保する工夫が用意された。これは、NPM 理論の「行政サービスの受益者である国民に最も近い位置にある組織に裁量権を移行する」との基本思考を具体的に制度化したものである。さらに、法人が提供した行政サービスの結果を外部機関として主務省に置かれた独立行政法人評価委員会が評価をし、その評価の結果を総務省に置かれた政策評価・独立行政法人評価委員会がダブルチェックする仕組みを導入した。制度的には、行政サービスの提供に係る裁量が独立行政法人に委譲され、その活動成果を外部の第三者機関が評価する仕組みを通じて、法人の活動の合理性・妥当性が確保されることとなった。これらの点を考慮するならば、NPM 理論が提唱する裁量権の拡大に関して、制度として十分に担保されたと評することができる。

② 市場原理等の活用

市場原理等の活用に関して、宮脇・梶川 (2001)¹²⁾は、「NPM 理論で重要な点は、行政に対して市場原理的発想を単純に当てはめるのではなく、制度やサービス提供の方法を見直すことで、官民の役割分担や責任領域を明確にし、行政サービスに対して民間的運営を取り込むことにある。そして、市場原理、競争原理の活用では、コスト・効率性の面に加えて、行政サービスの質の追求が大きな課題とされる。具体的には、市場原理や競争原理を公的部門に活用することにより、資金、人材、情報など公的部門に投入される資源の多様化と、市場原理、競争原理に対する公的部門の対応力を強化することを実現する。そして資源投入の多様化は、財政制度、公務員制度などの改革をも含めた公的部門の組織体質やそこで形成される意思決定等を変える取組みであり、市場原理等の活用により、これまで十分に果たされてこなかった国民や市場に対する公的部門の説明責任の充実や説明能力を向上させることにある。」と説明し、民営化、外部化、PFI と並んで、エージェンシー化を公的部門に市場原理等の導入と活用を拡大させる具体的な手法の 1 つと指摘している。

独立行政法人化も、宮脇・梶川 (2001) の言うエージェンシー化の一例であるが、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、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるものまたは一の主体に独占して行わせることが必要であるもの¹³⁾」であるため、

¹²⁾ 宮脇・梶川 (2001, 30-31 頁)。

¹³⁾ 平成 26 年改正前の独立行政法人通則法第 2 条第 1 項の記述による。

「独立行政法人は、一般的に独立採算制を前提とするものではない。独立行政法人への移行後は、国の予算において所要の財源措置を行う」。従って、制度上の理解としては、独立行政法人に対して単純な市場原理や競争原理の適用が想定されていたわけではない。しかし、前述のように、独立行政法人制度では業務運営における目標管理の仕組み¹⁴⁾を導入した。これは、従前の行政組織では、民間企業の経営手法であるPDCAのマネジメントサイクル¹⁵⁾が制度化されておらず、箸の上げ下ろしまでも事前にチェックされると評されるような事前統制の仕組みが存在したため、業務運営に関する役割の分担と責任の所在を不明瞭なものとし、行政サービスが効率的に提供されない結果を招いたためである。そこで、新たに創設された独立行政法人制度において単純な意味での市場原理や競争原理の導入はないが、民間企業経営におけるPDCAサイクルを参考に、業務運営に係る中核の制度設計として、上記の目標管理の仕組みが導入された。

③ 統制基準の見直し

統制基準の見直しに関して、宮脇・梶川（2001）は、「最終ユーザーである国民ニーズに遠い位置にある組織が提供するサービスの内容やサービスの提供方法を定め、業務執行部門はそれに従い画一的に業務を展開する」行政組織体質を「ルールドライブ型」と呼び、「可能なかぎり裁量権を行政サービス提供を行う組織に移行し、国民ニーズの変化に行政サービスの内容や提供方法が柔軟に対応できる」行政組織体質を「ミッションドライブ型」と呼んだ¹⁶⁾。その上で、「NPM理論に基づく統制基準は、ミッションドライブ型で行政サービスの受け手たる住民のニーズを基本として形成される。そこでは、ベンチマーク、住民満足度などつねに住民ニーズの測定を重要な評価基準においた政策形成や政策展開が基本となる。（中略）NPM理論に基づく行政組織が、行政管理型統制から顧客主義型統制へ転換する考え方といわれる所以である¹⁷⁾」と述べている。

独立行政法人の統制基準が、上記のミッションドライブ型の顧客主義型統制にどの程度転換できていたのであろうか。独立行政法人制度には、前述のとおり、目標管理の仕組みと第三者による厳格な事後評価の仕組みが導入された。そこでは、主務大臣が行政サービスの受益者（顧客）である国民のニーズを踏まえ「適切な中期目標を設定」し、独立行政法人が主務大臣から指示された当該目標を達成するために「適切な中期計画を策定」し、当該計画に沿って「適切に業務を遂行」することが期待される。そして、法人の業務遂行の結果を国民ニーズ充足の観点から、事後的に第三者である評価委員会が「適切に厳格な評価」を行うことが期待されている。独立行政法人の制度における統制基準が顧客主義型統制への程度移行していたかは、国民ニーズの充足の観点から「目標設定→計画策定→業務遂行→厳格評価」が如何に適切に運用されているかによっていたのではないかと考える。

④ 組織改革

組織改革に関して、宮脇・梶川（2001）は、上記の3つの基本思考（特徴）を具体化していくためには、あわせて積極的な組織改革が必要であり、その要素として、「統制基準などを従来のまま温存した組織ではなく、意思決定を結び合わせる要因である人事制度、予算制度そして意思決定に影響を与える属性の見直

¹⁴⁾ 設立時点の独立行政法人における目標管理の仕組みは、「主務大臣による目標指示→法人における自主的な計画策定→法人による業務の遂行→第三者による事後評価→評価結果のフィードバック」により構成されていた。

¹⁵⁾ PDCAのマネジメントサイクルとは、「明確な目標を定め、その目標を達成するために計画を策定（P）し、その計画に従って業務を遂行（D）し、事後的に遂行した業務の結果を評価（C）し、その後の業務運営にフィードバック（A）する」マネジメントサイクルを意味している。

¹⁶⁾ 宮脇・梶川（2001, 30頁）。

¹⁷⁾ 宮脇・梶川（2001, 32頁）。

しを積極的に進めることが必要となる¹⁸⁾」と述べている。

このような意味での組織改革が独立行政法人の制度設計でどの程度具体化されていたのか。独立行政法人の制度設計の眼目は、行政組織の変更といった単なるハード面の改革にとどまるものではない。それは、当該組織の予算や人事関連制度の設計・運用はもちろん、当該組織の意思決定に影響を与える組織文化の変更までも含む、経営全般に係るソフト面の改革を志向するものであった。しかしながら、独立行政法人の実態をみるかぎり、裁量権の拡大と目標管理の導入といった点を除けば、宮脇・梶川（2001）の整理による NPM 理論の基本思考が、創設時点では、独立行政法人の制度設計に十分にビルトインされたものとはなっていない。特に、4 つの基本思考のうち、統制基準の見直しと組織改革の 2 つについては、今後の宿題として残されていたと言えるのではなかろうか。このような宿題の存在が、第二次安倍内閣における独立行政法人の制度改革につながっていく。

3. 制度改革を巡る論点

前節では独立行政法人の制度創設を巡る論点を見てきた。ここでは、第二次安倍内閣での制度改革の議論について、主にその背景や趣旨について整理する。

政策実施機関として創設された独立行政法人は行政サービス提供主体として一定の役割を果たしたとの肯定的な見方がある。一方で、法人制度の理論的背景とされる NPM 理論の基本思考のうち統制基準の見直しと組織改革については、制度創設時には十分にビルトインされておらず、この時点で法人制度は NPM 理論を十分に体現したものとは言えない。むしろ、制度の完成度では途中段階にあったとも言え、一定の制約を内包していた。同時に、法人による行政サービス提供の現場では種々の問題点が指摘されていた。そのため、第一次安倍内閣で制度・組織全般にわたる改革が開始された。以降、改革法案が 2 回国会に提出されたが、いずれも廃案となった。

その後、第二次安倍内閣において「今までの改革の集大成」を企図して制度・組織全般に係る抜本的な独立行政法人改革が実行された。改革の主な論点のうち本稿に係る部分は以下の 3 点である。

第 1 は、独立行政法人制度の一律・硬直的な運用を見直し、多種多様な各法人の特性を踏まえた制度・運用とすること。

第 2 は、法人に政策実施機能を発揮させる観点から、政策の PDCA サイクルを強化すること。

第 3 は、法人の自主性・自律性に配慮しつつ、業務の特性を踏まえたガバナンスを整備し、法人の業務運営を改善する仕組みを導入すること。

以下では、上記 3 点の内容について概説する。

① 多種多様な各法人の特性を踏まえた制度・運用とすること

創設時の独立行政法人制度では法人分類は設けず、基本的に全法人に一律のルールが適用された。しかし、法人の政策実施機能を強化し、適切なガバナンスを構築するという観点から、今回、一律の制度や硬直的な運用が見直されることとなった。業務特性に応じ、「具体的には、業務に係る成果の最大化や質の向上に必要な目標管理の仕組みの在り方、業務運営における法人の裁量と国の関与の程度、業務の停滞が国

¹⁸⁾ 宮脇・梶川（2001，32 頁）。

民生活や社会経済に与える影響の度合い等を基に¹⁹⁾」、法人分類として中期目標管理法²⁰⁾、国立研究開発法人²¹⁾、行政執行法人²²⁾を設け、各分類に即した制度の設計・運用を行うこととされた。

② 政策のPDCAサイクルを強化すること

独立行政法人制度では、行政サービスの提供主体である法人に可能な限り裁量権を委譲し、法人の業務運営の自主性・自律性を確保することを通じ、提供する行政サービスの質の向上²³⁾を企図した。一方で、法人が政策の実施機能を十全に果たすためには、法人が政策のPDCAサイクルに適切に組み込まれていることが前提である。そこで、行政サービスの質の向上を図りつつ、政策のPDCAサイクルに法人を適切に組み込む必要から、政策のPDCAサイクルの強化が検討された。

この関連で2点言及する。第1は、主務大臣自ら評価主体となって業績評価を実施する体制に改めた点である。創設時の独立行政法人制度では、評価の客観性を重視し、第三者である評価委員会が法人の業績評価を行うとされた。しかし、政策のPDCAサイクルをきちっと回す観点からは、政策を企画立案し、その政策に沿って策定した目標を指示する主務大臣が、法人の業績評価を行わない制度設計では、PDCAサイクルを完結することにならないとの指摘がなされた。この批判を踏まえ、主務大臣を評価主体とすることに改められた²⁴⁾。

第2に、政策のPDCAサイクルの適正性を担保する観点から、P（目標設定）並びにC（業績評価）のあり方について、総務大臣が法人の業務の特性や類型を踏まえて、目標設定及び業績評価に関する指針を策定することとなった。主務大臣は総務大臣が策定する当該指針に基づき目標設定を具体的に行うとともに、毎年度事後的に適正かつ厳格に業績評価を実施することとなった。加えて、A（評価結果の活用）のあり方としては、「独立行政法人は、業績評価結果を活用し、主務大臣から指示された目標の達成に向け、計画の見直しなど必要な業務運営の改善を図るとともに、業績評価結果の反映状況を毎年度公表する。主務大臣は、業績評価結果を、中期目標期間終了時における業務及び組織全般にわたる見直し、次期中期目標期間における目標設定や予算要求などの際に活用する²⁵⁾」こととされた。

③ 法人の業務運営を改善する仕組みを導入すること

今回の改革では、政策のPDCAサイクルの強化とともに、業務運営の改善のための法人内部の自律的な

¹⁹⁾ 閣議決定（2013、2頁）。

²⁰⁾ 平成26年改正後の通則法第2条第2項は、「この法律において「中期目標管理法」とは、公共上の事務等のうち、その特性に照らし、一定の自主性及び自律性を発揮しつつ、中期的な視点に立って執行することが求められるもの（国立研究開発法人が行うものを除く。）を国が中期的な期間について定める業務運営に関する目標を達成するための計画に基づき行うことにより、国民の需要に的確に対応した多様で良質なサービスの提供を通じて公共の利益の増進を推進することを目的とする独立行政法人として、個別法で定めるものをいう。」と規定する。

²¹⁾ 平成26年改正後の通則法第2条第3項は、「この法律において「国立研究開発法人」とは、公共上の事務等のうち、その特性に照らし、一定の自主性及び自律性を発揮しつつ、中長期的な視点に立って執行することが求められる科学技術に関する試験、研究又は開発（以下「研究開発」という。）に係るものを主要な業務として国が中長期的な期間について定める業務運営に関する目標を達成するための計画に基づき行うことにより、我が国における科学技術の水準の向上を通じた国民経済の健全な発展その他の公益に資するため研究開発の最大限の成果を確保することを目的とする独立行政法人として、個別法で定めるものをいう。」と規定する。

²²⁾ 平成26年改正後の通則法第2条第4項は、「この法律において「行政執行法人」とは、公共上の事務等のうち、その特性に照らし、国の行政事務と密接に関連して行われる国の指示その他の国の相当な関与の下に確実に執行することが求められるものを国が事業年度ごとに定める業務運営に関する目標を達成するための計画に基づき行うことにより、その公共上の事務等を正確かつ確実に執行することを目的とする独立行政法人として、個別法で定めるものをいう。」と規定する。

²³⁾ ここでは、行政サービスの効率性及び質の向上の双方を含む意味で「行政サービスの質の向上」と言っている。

²⁴⁾ なお、制度改革後においても、評価の客観性を担保する観点から、総務省に独立行政法人評価委員会を設置し、第三者機関によるチェックは引き続き行われることとされた。すなわち、中期目標管理法・国立研究開発法人に関しては、主務大臣による目標案、中（長）期目標期間の評価結果、中（長）期目標期間終了時の見直し内容をチェックし、意見を述べるとともに、中（長）期目標期間終了時の見直しに際し、法人の主要な事務・事業の改廃について、主務大臣に勧告することができるとされた。また、行政執行法人に関しては、中期的な期間（3～5年）における業務運営の効率化の評価結果を点検し、意見を述べることとされた。

²⁵⁾ 閣議決定（2013、3頁）。

PDCA サイクルを機能させるための制度上の工夫が検討された。すなわち、法人の役員の責任の明確化や監事の機能強化が図られた。

役員の責任の明確化に関しては、「役員に職務忠実義務及び任務懈怠に対する損害賠償責任を課し、業務運営上の義務と責任を明確化する²⁶⁾」とされた。

監事の機能強化に関しては、「監事監査の指針や会計監査の指針を見直すほか、監事向けの研修・啓発の実施、主務大臣と監事との定期的な意見交換の実施、監事と会計監査人・第三者機関等との連携強化、監事を補佐する体制の整備など、監事の機能の実効性を向上させるための運用面での取組についても充実させることにより、監査の質の向上を図る²⁷⁾」とされた。

なお、独立行政法人に対しては、「法令等を遵守しつつ業務の適正を確保するための体制を整備する²⁸⁾」ことが要請された。

4. 制度改革の評価（私見）

本節では、第二次安倍内閣での独立行政法人の制度改革に対する私見を述べる。

まずは、従前の単一で硬直的な法人制度の設計・運用が、法人の実態と乖離しているとの反省の上に乗って、多種多様な業務特性に応じて3つの法人分類を設け、個々の分類に即した制度の設計・運用を企図したことは、実態に沿った業績向上を可能とする観点からの得たものと評価する。

次に、今回の改革では、法人の政策実施機能と業務運営の自主性・自律性を強固にする観点から、2つのPDCAサイクルの強化が図られた。1つが、政策のPDCAサイクルの強化である。P（目標設定）とC（業績評価）のあり方の適正性を担保するため、目標設定と業績評価に係る指針の策定²⁹⁾が行われ、質の向上が図られた。また、A（評価結果の活用）に関しても、法人及び主務大臣における有効活用が提言された。一方、D（業務遂行）のあり方については、今回の政策のPDCAサイクルの枠内では言及されていない。むしろ、その改革は別のPDCAサイクルの強化として検討されるべきものであろう。すなわち、自主性・自律性を強固にする観点から業務運営のPDCAサイクルを機能させる工夫として整理されるべきと考える。今回の改革でも、業務運営のPDCAサイクルについての言及はあったものの、その実は、役員の責任の明確化と監事の機能強化に係るもので、旧来型の官僚文化の下での法令準拠の発想に基づく内容に過ぎないものであった。NPM理論の実践としての独立行政法人制度が本来目指すべき業務運営の自主性・自律性を強固にする観点からの改革、すなわち業務運営の裁量を現場に委譲し、その現場の創造性を活かすことで成果を産み出す改革とは全く性格を異にするものであったと言えよう。

関連でもう1点付言する。今回の改革では、PDCAサイクルのPとCに重点が置かれた。その背景に、「目標設定と業績評価さえしっかり行われれば、自ずと適正に業績マネジメントが行われ、その結果として業績向上が実現する（“let managers manage”）」との幻想があったのではないだろうか。しかし、業績評価イコール業績マネジメントではない。両者を混同してはいけないと考える。従前の官僚文化に慣れ親しんだ独立行政法人の現場では、仮に裁量が委譲されてもどのように業績マネジメントを実践していいのかわからないということがあつたのではなかろうか。これまで我が国の行革の議論（独立行政法人制度の議論

²⁶⁾ 閣議決定（2013、4頁）。

²⁷⁾ 閣議決定（2013、4頁）。

²⁸⁾ 閣議決定（2013、4頁）。

²⁹⁾ 総務大臣決定『独立行政法人の評価に関する指針』及び『独立行政法人の目標の策定に関する指針』が2014（平成24）年9月2日に策定された（のち、2015（平成25）年5月25日改定）。

も含めて)では業績マネジメントをどのように行うのかの議論が決定的に欠落していた。官僚文化に慣れ親しんだ独立行政法人の思考様式(マインドセット)を変革しなければならないのである。法人制度の眼目である業績向上という成果を産み出すには、官僚文化に替えて成果志向の文化を根付かせる必要がある。そのためには、適切な目標設定と業績評価に加えて、適切な業績マネジメントの実施が不可欠である。ここでは、“help managers manage”の発想にたつて、業績マネジメントをいかに組織に定着させるかが問われる。

5. 残された課題：業績マネジメントの定着

独立行政法人制度の眼目は、責任と権限を行政サービスを提供する現場に委ねることによって、法人が提供する行政サービスの質の向上と法人の業績向上の双方を実現することにあるが、これまで主として行政改革の一環として設計・運用されてきた法人制度においては、業績マネジメントの視点からの取組に欠けていたというのが、筆者が強調したいポイントである。前節では、独立行政法人制度に残された課題として、業績マネジメントの組織への定着があることを指摘したが、本節では、そのための鍵となる点について私見を述べることにする。

業績マネジメントやリーダーシップ論については多くの論稿があり、そこでの指摘も各論者の立場から多岐にわたるものが存在する。それらについての詳細な分析は別の機会に譲ることとするが、独立行政法人制度の現状に照らして、官僚文化に慣れ親しんだ法人の現場に業績マネジメントを定着させるとの観点からは、法人の長の次のような2つの行動が鍵になるのではないかと考える³⁰⁾。

第1に、業績向上のためリーダーである独立行政法人の長自らがイニシアティブをもって実践すべき行動がある。現行の法人制度では、政策のPDCAサイクルの中で目標管理の仕組み(主務大臣から法人に対する目標の指示→法人による目標達成のための計画の策定→法人による計画の実行→主務大臣による法人業績の評価)が法定化された。そして、この政策のPDCAサイクルを適切に回す観点から、目標策定及び評価に関する指針が総務大臣決定された。一方で、指示された目標を法人の組織内でいかに実効するか(業務運営のPDCAサイクル)に関しては、これまでは指針の類は作成されておらず、まさしく法人の裁量に委ねられており、その妥当性・適切性を担保する仕組みは制度的には用意されていない。逆に言えば、法人の長による業務運営のPDCAサイクルを適切に回すための行動が実践されているかが問われていると言えよう。そこでは、制度として法定されている独立行政法人の目標や計画を適切に理解した上で、それらを達成しなければならない組織目的と実現しなければならない成果に正しく落とし込み、加えて障害となっているファクトの分析を冷静に行った上で、それらの達成のために策定された戦略について正しい認識を持つよう法人の構成員全員に徹底することが重要である。これらの一連の行動の実践が法人の長には求められている。

第2に、法人の構成員(職員個人/グループ)の業績向上に向けたモチベーションを維持向上させるために長が採るべき行動がある。長の行動によって法人の業績向上が直接生じるケースは必ずしも多くはない。より良い法人業績を実現するのは、むしろ、長の行動に反応した職員個人/グループの行動に拠る場合がほとんどだからである。この観点からは、次の3点を指摘しておきたい。

³⁰⁾ 本稿を作成するにあたって、Robert D. Behn (2014) *The PerformanceStat Potential: A Leadership Strategy for Producing Results*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.から多くの示唆を得た。

第1点は、データを収集し分析することの必然性である。直近のデータを収集し分析することによって、現状法人が直面する業績上の問題点を明らかにすることができる。業績を向上させるためには、法人にとってのより良い成果の実現を妨げている業績上の問題点を修正・克服していくことが必要であり、同時にそのことにより法人の構成員のモチベーションの向上につながる。逆に、直近のデータの収集・分析が行われない中で、適切に法人の業績向上を実現することは難しい。

第2点は、フォローアップとフィードバックの重要性である。①法人の業績上の問題点の克服状況や組織目的の達成度合について頻繁にフォローアップすることにより、②フィードバックを通じて直近の戦略におけるアプローチのあり方に適切な修正を提案することが可能になり、③どのような変化によってより良い成果がもたらされるかを明らかにすることができる。これにより、法人の構成員にとっても、法人業績の見える化が実現され、彼らのモチベーションの向上につながる。

第3点は、法人の業績ストーリーを語ることを通じて成果重視の文化を育むことの大切さである。独立行政法人は長く官僚文化に慣れ親しんだ組織であったことが多く、成果重視の文化に接触する機会をほとんど有することがなかったと考えられる。むしろ組織文化としてはルール重視の文化に支配されていることが通常であったと考えられる。そのため、独立行政法人に移行したからと言って、自然体では業績マネジメントを組織に定着させることは難しく、それを可能にするには、ルール重視から成果重視の文化への転換を意識的に図ることが必須である。その際、法人の長には推進役としての役割が求められる。すなわち、業績ストーリーの語り手、業績が向上した成功ストーリーの場合のみならず、失敗ストーリーについても、法人の構成員と意識的に共有化することが要請される。それらのストーリーを共有化することを通じて、当該法人の存在意義を確認できるとともに、法人に成果重視の文化を育むことにつなげていくことが可能になる。

おわりに

本稿では、独立行政法人制度を巡る論点として、制度創設時並びに制度改革時に議論された論点を取り上げた。その上で、法人制度の理論的背景としてのNPM理論の実践という観点から、現状の法人制度を分析し、残された論点として業績マネジメントの定着という課題が存在することを指摘した。

独立行政法人制度に係る法制面での改革としては、第二次安倍内閣において実行された改革をもって一定の到達点に達しているというのが、筆者の見解である。あとは、その改革の趣旨を着実に実施に移し、制度本来の目的である、行政サービスの質の向上を通じた業績向上をいかに実現するかである。その観点において、前述した業績マネジメントは必須の取組であると考えますが、一方で、業績マネジメントは、独立行政法人の慣れ親しんだ官僚文化とは真逆の成果重視の文化の下でないと実践することが難しいものであるのも事実であろう。独立行政法人に業績マネジメントを定着させることは、法人経営の基本秩序の転換を意味するほどの大きなインパクトがある。別の見方をすれば、業績マネジメントの定着は、法令改正などの法制面での手当が完了すれば自ずと実現できるようなものではなく、法人の組織体質の転換を伴って初めて、着実に経営の現場に浸透し実現するものであると筆者は考える。

本稿では、業績マネジメントを実践していく上で鍵となる法人の長の行動について指摘を行ったが、これらの行動は業績マネジメントの嚆矢を示す例にすぎず、それらを実践したからと言って、必ず業績マネジメントを実現できるというものではない。本稿では、字数制限もあって、業績マネジメントのあり方の

詳細については詳しく述べていないが、別の機会に、独立行政法人における業績マネジメントの実証研究を行いたいと考えている。

参考文献

- 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。
- 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。
- 閣議決定 (2013) 「独立行政法人改革等に関する基本的な方針」 (平成 25 年 12 月 24 日)。
- 行政改革会議 (1997) 「最終報告」 (平成 9 年 12 月 3 日)。
- 総務大臣決定 (2014a) 「独立行政法人の目標の策定に関する指針」 (平成 26 年 9 月 2 日策定, 平成 27 年 5 月 25 日改定)。
- 総務大臣決定 (2014b) 「独立行政法人の評価に関する指針」 (平成 26 年 9 月 2 日策定, 平成 27 年 5 月 25 日改定)。
- 中央省庁等改革推進本部事務局 (2001a) 「独立行政法人関係資料集 (第一分冊)」。
- 中央省庁等改革推進本部事務局 (2001b) 「独立行政法人関係資料集 (第二分冊)」。
- 独立行政法人制度研究会 (2015) 『独立行政法人の解説 第三版』 第一法規。
- 独立行政法人における内部統制と評価に関する研究会 (2010) 「独立行政法人における内部統制と評価について」。
- 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。
- Behn, R. D. (2014) *The PerformanceStat Potential: A Leadership Strategy for Producing Results*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.