

## 独立行政法人改革等による制度の見直しに係る主務省及び独立行政法人の対応状況について

### 1 検査の背景

#### (1) 創設時における独立行政法人制度の概要

独立行政法人制度は、平成13年1月の中央省庁等改革の一環として、行政における企画立案部門と実施部門を分離し、企画立案部門の能力を向上させる一方で、実施部門に法人格を与え、運営裁量を与えることにより、政策実施機能を向上させることを目的として創設された。

独立行政法人の運営の基本その他の制度の基本となる共通の事項については、独立行政法人通則法(通則法)において定められており、各独立行政法人の目的及び業務の範囲については、各独立行政法人の名称、目的、業務の範囲等に関する事項を定める法律等において定められている。

そして、独立行政法人の会計については「独立行政法人会計基準」及び「独立行政法人会計基準注解」(会計基準)が定められている。独立行政法人は、運営費交付金を受領したときは、その相当額を運営費交付金債務として負債に計上し、その後、業務の進行に応じて負債から収益に振り替える(収益化)ことなどとなっている。また、独立行政法人は、中期目標期間の最終事業年度以外の事業年度に、損益計算において利益が生じたときは、当該利益のうち、独立行政法人の経営努力として主務大臣が承認(経営努力認定)した利益を目的積立金として積み立て、中期計画に記載した使途に使用することができることとなっていて、中期目標期間の最終事業年度末には運営費交付金債務を全て収益化し、当期末処分利益は全て積立金に振り替えることとなっていた。

#### (2) 独立行政法人改革等の概要

政府は、行政改革推進会議における議論を踏まえ、25年12月に「独立行政法人改革等に関する基本的な方針」(基本的な方針)を決定した。基本的な方針によれば、独立行政法人改革等の目的は、独立行政法人制度を導入した本来の趣旨にのっとり、主務大臣から与えられた明確なミッションの下で、独立行政法人の長(法人の長)のリーダーシップに基づく自主的・戦略的な運営、適切なガバナンスにより、国民に対する説明責任を果たしつつ、独立行政法人の政策実施機能の最大化を図ることなどとされている。そして、基本的な方針に沿った改革等を進めるために、通則法が改正され(改正通則法)、会計基準が改訂された(改訂会計基準)。

改正通則法では、法人の事務及び事業の特性に応じて、独立行政法人を中期目標管理法、国立研究開発法人及び行政執行法人の三つに分類することとされた。主務大臣は、分類に応じて中期目標等を定めることとされ、法人が政策実施機能を発揮する上で、主務大臣の下での政策のPDCAサイクルの機能の強化を図るために、毎事業年度又は中期目標等の期間における法人の業務の実績を自ら評価(主務大臣評価)することで、目標及び評価の一貫性及び実効性を向上させることとされた。そして、主務大臣は、「一定の事業等のまとまり」(主要な事業ごとの単位、事業部単位、目標に対応したプログラム単位等の目標及び評価において一貫した管理責任を徹底し得る単位)ごとに中期目標等の項目を設定することとされ、目標策定及び評価に資する情報となる財務情報の有用性をより担保するために、独立行政法人における開示すべきセグメント情報は、中期目標等における「一定の事業等のまとまり」ごとの区分に基づくセグメント情報とされた。

会計基準によれば、運営費交付金は、三つの収益化に係る基準(収益化基準)に基づき収益化することとされていたが、改訂会計基準では、事業年度末時点の業務の進行状況を測定する必要がある業務達成基準の採用を原則とし、収益化基準の単位としての業務(収益化単位の業務)を設定して、収益化単位の業務ごとに収益化することとされた。そして、経営努力認定に関しては、運営費交付金で賄う経費の節減により生じた利益の一定割合について新たに経営努力として認めることなどとされ、また、次期中期目標又は次期中長期目標の期間へ繰り越す積立金(繰越積立金)に、最終事業年度における経営努力認定に相当する額(経営努力相当額)を含めることができることとされた。

改正通則法では、独立行政法人の業務方法書に、役員(監事を除く。)の職務の執行が通則法等

に適合することを確保するための体制その他独立行政法人の業務の適正を確保するための体制(内部統制システム)の整備に関する事項を記載しなければならないこととされた。そして、総務省は、各独立行政法人の主務省に対して「独立行政法人の業務の適正を確保するための体制等の整備」について(体制整備通知)を発出した。また、改正通則法では、主務大臣は、監事の任命に当たり、必要に応じ、公募の活用に努め、公募によらない場合であっても、候補者の推薦の求めその他の適任と認める者を任命するために必要な措置を講ずるよう努めなければならないとされた。さらに、総務省は、監事を補佐する体制(監事補佐体制)の整備等、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充実させることにより、監査の質の向上を図るために、「独立行政法人の監事の機能強化に伴う措置について」(監事の機能強化通知)を発出し、主務大臣に対して可能な限り独立行政法人における監事補佐体制の整備に協力することなどを求めている。

## 2 検査の着眼点

本院は、①独立行政法人が政策実施機能を発揮する上で、主務大臣の下でのPDCAサイクルを機能させるための主務大臣の目標策定及び評価の状況並びにセグメント情報等の評価への活用状況はどのようになっているか、②独立行政法人の自律的なマネジメントの実現を図るための管理会計の考え方がどのように取り入れられているか、経営努力の促進等に係る取組はどのようになっているか、③内部統制システムの整備等及び主務大臣による監事の任命、監事の機能強化等による独立行政法人の内部統制・ガバナンスの強化の状況等はどのようになっているかに着眼して検査した。

## 3 検査の状況

### (1) 主務大臣の目標策定及び評価の状況並びにセグメント情報等の評価への活用状況

#### ア 評価単位とセグメントの対応状況

29事業年度を含む中期目標等期間の中期目標等が改正通則法に基づき策定されている53法人(改正通則法に基づく中期目標等策定53法人)において、29事業年度の独立行政法人が自ら行った評価(自己評価)及び主務大臣評価における評価単位とセグメントの対応状況をみると、4法人においてはこれらの一部又は全部が対応していなかった。

#### イ 「一定の事業等のまとまり」の単位と評価を行った単位の状況

改正通則法に基づく中期目標等策定53法人のうち、29事業年度の自己評価において「一定の事業等のまとまり」を細分化した単位で評価を行っている25法人中21法人が、「一定の事業等のまとまり」の単位での評価を行っていない。また、29事業年度の主務大臣評価において「一定の事業等のまとまり」を細分化した単位で評価を行っている23法人中19法人が、「一定の事業等のまとまり」の単位での評価を行っていない。

#### ウ 主務大臣評価におけるセグメント情報等の活用状況

改正通則法に基づく中期目標等策定53法人から前記の評価単位とセグメントが対応していない4法人を除いた49法人に係る29事業年度の主務大臣評価において評定を付している項目のうち、「一定の事業等のまとまり」の単位での評価を行っていて、評価項目がセグメントと対応している38法人172項目の主務大臣評価の評価書(主務大臣評価書)のインプット情報についてみると、予算額の記載がないため、決算額と予算額の対比ができない項目が3法人8項目あった。当該3法人8項目を除いた35法人164項目のうち、決算額が予算額に対して10%以上増減している24法人49項目のインプット情報についてみると、評定の根拠を記載する欄等に、決算額と予算額の差異の理由を踏まえた評価等の明確な記載が見受けられず、インプット情報を主務大臣評価に活用しているかが確認できない状況となっていた。さらに、上記49法人のうち、主務大臣評価書に記載されているインプット情報に、計数の転記誤りなどにより差異が生じている項目が、3法人3項目において見受けられた。

### (2) 経営努力の促進等に係る取組状況

#### ア 業務達成基準を採用したことによる運営費交付金の収益化等の状況

業務達成基準を採用していた73法人における収益化単位の業務ごとの業務完了の考え方や業

務の進行状況の測定方法について、各独立行政法人の規程等により明文化されているかをみると、31法人においては明文化されていなかった。また、上記73法人のうち42法人においては、29事業年度に業務達成基準を採用していた業務に係る運営費交付金債務を30事業年度に繰り越しており、当該42法人に係る収益化単位の業務における業務の進行状況を測定する指標をみると、運営費交付金配分額全額を翌事業年度に繰り越している業務を除き、全ての業務において投入費用が指標として設定されていた。

イ 法人の長における収益化単位の業務ごとの財務情報の把握状況

29事業年度において、上記73法人のうち16法人では、法人の長において事業年度途中における収益化単位の業務ごとの財務情報を把握していなかった。

ウ 経営努力認定の状況

経営努力認定された額を目的積立金に計上したり経営努力相当額を繰越積立金に含めて計上したりしている独立行政法人の割合や、経営努力認定された額及び経営努力相当額に運営費交付金で賄う経費の節減分が含まれる独立行政法人の割合が年々増加していた。

(3) 内部統制・ガバナンスの強化等の状況

ア 内部統制システムの整備状況

全87法人の29事業年度末時点における体制整備通知において業務方法書に具体的に記載することとされている106の具体的項目の業務方法書への記載状況をみると、8法人は、業務方法書への記載を現在検討中であるとしていた具体的項目があった。また、監事によるモニタリングに必要な措置に係る具体的項目の業務方法書への記載状況をみると、該当する全ての具体的項目を業務方法書に記載していた独立行政法人は、29事業年度末においては84法人となっていた。

イ 内部統制の取組状況

全87法人における29事業年度末現在のWBS(プロジェクト全体を細かい作業に分割した構成図のこと)等の手法を用いた業務部門ごとの業務フローの認識及び明確化の状況をみると、16法人がWBS等の手法を用いて業務フローの認識及び明確化を行っていなかったとしていた。また、各独立行政法人における29事業年度末のリスクの識別から対応までに係る2項目は、全87法人で業務方法書へ記載されており、リスクの識別から対応までについて取り組むことが定められていたが、29事業年度末現在におけるリスクの識別から対応までに係る2項目の進捗状況についてみると、未着手の段階が5法人、作業途中の段階が21法人、実施できる段階が61法人となっていた。

ウ 監事の機能強化等の状況

28事業年度又は29事業年度に任期が開始した66法人延べ130人の監事のうち初めて任命された者は57人となっており、当該57人の任命状況をみると、公募によらない場合としている割合は96.4%となっており、このうち推薦以外によるとしている割合が高くなっていた。また、任命された監事の経歴についてみると、常勤監事は民間企業出身者が、非常勤監事は公認会計士・税理士の占める割合が、それぞれ高くなっていた。そして、27年4月に設立された日本医療研究開発機構を除いた86法人について改正法施行前の26事業年度末の状況と施行後の29事業年度末における監事の人数、構成をみると、変化があったのは4法人となっていた。また、全87法人の監事補佐体制は、26事業年度末に対して29事業年度末に監事を補助する専属の職員が改正法の施行等に伴い増加したとしている独立行政法人が16法人ある一方で、組織又は業務の見直しにより減少したとしている独立行政法人も3法人見受けられ、29事業年度末に監事を補助する専属の職員が皆無であるとしている独立行政法人は64法人となっていて、多くの独立行政法人が監事の補助業務と内部監査業務等を兼務する職員を配置していた。

4 所見

主務省及び独立行政法人は、独立行政法人が効果的かつ効率的に業務運営を行うという理念の下、制度導入の本来の趣旨にのっとり、国民に対する説明責任を果たしつつ、政策実施機能を最大限発揮できるよう、次の点に十分留意することが必要である。

## ア 自己評価及び主務大臣評価について

- (ア) 29事業年度末時点において自己評価及び主務大臣評価における評価単位とセグメントが対応していない独立行政法人について、主務大臣及び独立行政法人においては、セグメントを評価単位である「一定の事業等のまとまり」に対応させることができるように十分に検討した上で、セグメントの設定の見直しを図るなどして、評価単位とセグメントを適切に対応させること
- (イ) 自己評価において「一定の事業等のまとまり」の単位で評価を行っていない独立行政法人においては、細分化した単位で評価を行う場合であっても、主務大臣評価の円滑化に資するために、評定を付す際には「一定の事業等のまとまり」の単位で評価を行うこと。また、中期目標等に定めた「一定の事業等のまとまり」の単位で主務大臣評価を行っていない主務大臣においては、細分化した単位で評価を行う場合であっても、独立行政法人の評価等にセグメント情報を十分に活用し、独立行政法人が政策実施機能を発揮する上で、主務大臣の下での政策のPDCAサイクルの機能の強化に資するために、中期目標等に定めた「一定の事業等のまとまり」の単位での評価を行うこと
- (ウ) インput情報を主務大臣評価に活用しているかが確認できない状況となっている独立行政法人の主務大臣評価書について、主務大臣においては、成果に対して要したインputに係る評価についても適切に主務大臣評価書に記載し、セグメント情報等を評価にどのように活用しているかが分かるようにするなどして、国民に対する説明責任を果たすとともに、評価の実効性を確保するなどすること。また、主務大臣評価書に記載されているインput情報が評価単位に対応する適切なセグメント情報等の数値となっていない独立行政法人に対する主務大臣評価書においては、対応するセグメント情報等の数値を適切に記載して、評価を適切に行うこと

## イ 経営努力の促進等に係る取組について

- (ア) 29事業年度末時点において収益化単位の業務ごとの業務完了の考え方や業務の進行状況の測定方法を明文化していない独立行政法人においては、業務達成基準を採用するに当たって、収益化単位の業務ごとの業務完了の考え方や業務の進行状況の測定方法を規程等により明確にすること
- (イ) 29事業年度末時点において法人の長が事業年度途中における収益化単位の業務ごとの財務情報を把握していない独立行政法人においては、法人の長の事業年度途中における収益化単位の業務ごとの財務情報の把握の必要性等について検討すること

## ウ 内部統制・ガバナンスの強化等について

- (ア) 29事業年度末時点において業務方法書への記載について検討中の具体的項目があるとしている独立行政法人においては、早期に方針を決めて、業務方法書への記載を行うなどの対応を執ること
- (イ) WBS等の手法を用いて業務フローの認識及び明確化を行っていなかったとしている独立行政法人においては、対応すべきリスクについて示したリスク対応計画の作成や見直しなどの際に、業務ごとにリスクが網羅的に洗い出されるよう、WBS等の手法を用いるなどして業務フローの認識及び明確化を行うことにより、リスクの識別をより効果的に行うことを検討すること
- (ウ) 29事業年度末時点において未着手段階法人においては、法人の長のリーダーシップの下、早期にリスクの識別から対応までの作業に着手し、途中段階法人においては、モニタリングが実施できる段階まで早期に作業を進めること。また、実施段階法人においては、モニタリングの結果等を踏まえ、目標の設定に反映させていく取組を引き続き適切に実施していくこと
- (エ) 独立行政法人においては、監事監査の実効性を担保するために、監事の機能強化通知を踏まえ、引き続き監事補佐体制の強化を図ること

本院としては、独立行政法人改革等による制度の見直しに係る主務省及び独立行政法人の対応状況について、今後とも多角的な観点から引き続き注視していくこととする。