

独立行政法人改革について

～3度目の国会提出で 成立した独立行政法人 通則法改正法案を中心に

前・内閣官房行政改革推進本部事務局参事官（独法改革担当） **渡部 晶**

はじめに

第186回国会も終盤にさしかかった平成26年6月6日の参議院本会議において、独立行政法人通則法の一部を改正する法律案、独立行政法人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、担当の稲田朋美国務大臣（行政改革担当）が出席し、水岡俊一内閣委員長から委員会審査の経過及び結果の報告があった後、押しボタン式投票をもって採決の結果、賛成219、反対12にて可決され*1、6月10日の公布閣議を経て同13日に公布された*2。

昨年（平成25年）の「ファイナンス」9月号の拙稿「独立行政法人改革の経緯と現状について」で紹介したように、この改革には、第1次安倍内閣にはじまる、長い検討経緯があるが、ここにおいて、一応の決着をみることとなった。

現在、改正法が施行される平成27年4月に向け、政省令の制定や独立行政法人通則法の各種の運用ガイドラインの改正など、その準備が本格的に進められている状況にある*3。

本稿では、成立した法律の内容を概観するとともに、既述した昨夏まで状況の後についての検討経緯、昨年末の「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）（以下略して「基本的な方針」ともいう。）で閣議決定された、通則法改正法以外の個別法人の統廃合などの内容について紹介することとしたい。

なお、第2次安倍内閣では、独立行政法人改革など行政改革を推進・検討する組織として行政改革推進本部が設置され、ここにおいて独立行政法人改革の検討などが行われた*4。

1. 独立行政法人制度改革関連法の概要

今回の改革の方針は、「独立行政法人が、制度導入の本来の趣旨に則り、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、法人運営の基本となる共通制度について見直しを行う」ということである。

- * 1) 自民、公明、民主、維新・結い、みんな、社民、改革、生活の各会派が賛成、共産、無所属の一部が反対した。
- * 2) 「独立行政法人通則法の一部を改正する法律」（平成26年法律第66号）、「独立行政法人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」（平成26年法律第67号）。
- * 3) 「経済財政運営と改革の基本方針2014（いわゆる「骨太の方針2014）」（平成26年6月24日 閣議決定）においては、「『独立行政法人通則法の一部を改正する法律』に基づき、独立行政法人が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し、業務の質と効率性を向上できるように、法人運営の基本となる共通制度を平成27年4月から実施する。各法人の統廃合、特別会計の廃止等については『独立行政法人改革等に関する基本的な方針』に基づき適切に対処する。」とされた。

(1) 独立行政法人通則法の一部を改正する法律の概要

今回の改正内容は、大きく、①業務の特性を踏まえた独立行政法人の分類、②PDCAサイクルが機能する目標・評価の仕組みの再構築、③独立行政法人の内外から業務運営を改善する仕組みの導入、の3点となる。図表「独立行政法人通則法の一部を改正する法律案（主要項目）」を参照されたい。

①業務の特性を踏まえた独立行政法人の分類

全独立行政法人を一律に規定している現行制度を見直し、業務の特性に対応して法人のマネジメントを行うため、中期目標管理法、国立研究開発法人、行政執行法人の3つの分類を設けることとした*5。なお、整備法において、現在の個別の独立行政法人を3つに分類しており、図表「独立行政法人の分類について」のとおりである。

イ) 中期目標管理法「独立行政法人通則法の一部を改正する法律」による改正後の通則法（以下「改正通則法」という）第2条第2項）

公共上の事務・事業を中期的（3～5年）な目標・計画に基づき行うことにより、多様で良質なサービスの提供を通じて公共の利益を増進することを目的とする法人であ

る。

ロ) 国立研究開発法人（改正通則法第2条第3項）

研究開発に係る業務を主要な業務として、中長期的（5～7年）な目標・計画に基づき行うことにより、我が国の科学技術の水準の向上を通じた国民経済の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法人である*6。

ハ) 行政執行法人（改正通則法第2条第4項）

国の行政事務と密接に関連した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事務・事業を、単年度ごとの目標・計画に基づき行うことにより、正確・確実に執行することを目的とする法人で、役職員に公務員身分を付与されている。

②PDCAサイクル*7が機能する目標・評価の仕組みの構築

目標を指示する主務大臣が評価に関与していなかった現行制度を改め、主務大臣の下での政策のPDCAサイクルを強化するため、主務大臣を評価主体とするなど目標・評価の一貫性・実効性を向上させる。

イ) 評価体制の見直し（改正通則法第32条、第35条の6、第35条の11）

*4) 昨夏以降の独立行政法人改革は、稲田朋美国務大臣、後藤田正純内閣府副大臣、福岡資麿内閣府大臣政務官、宮島守男行政改革推進本部事務局長、長屋聡・市川健太事務局次長の下、以下のメンバーが事務作業を担った（敬称略）。

（総括班）渡部 晶、堀 真之助、竹田 憲、野澤 聡、井原 康晴、水上 啓、玉田 沙耶香、朝倉 麗、金子 志保、（制度班）北川 修、丸山 正行、福田 勲、松隈 健一、林 大輔、柳生 正毅、平田 夏姫、坂野 花菜子、佐野 拓明、中村 隆、山本 翔紅、菅野 裕紀、松田 陽、船橋 翔太、（各省班）田川 和幸、高橋 宏治、城戸 亮、佐藤 肇、樋口 聰、中川 健太郎、日野 幸男、平野 良一、鈴木 雄士、萬年 浩二、松本 拓史、川田 昌樹、村上 尚久。

*5) 3分類を設けた関係で、独立行政法人の法律上の定義は修正され、「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おそ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を効果的かつ効率的に行わせるため、中期目標管理法、国立研究開発法人又は行政執行法人として、この法律及び個別法の定めるところにより設立される法人」とされたが、基本的な部分に変更はない。

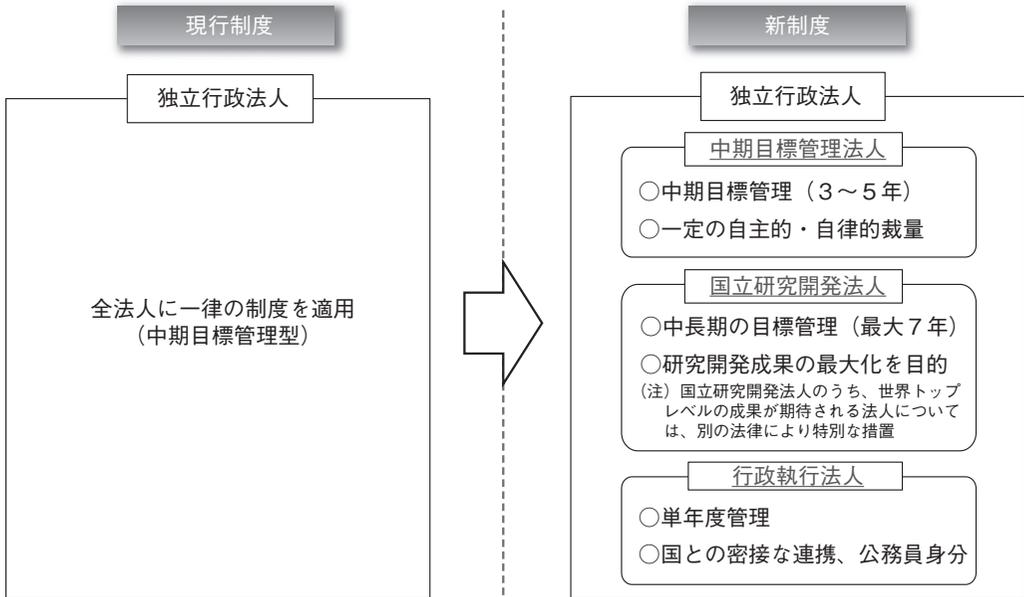
*6) 国立研究開発法人のうち、世界トップレベルの成果が期待される法人（特定国立研究開発法人（仮称））については、別の法律により特別な措置がとられることになっている。「骨太2014」では、「新たに改組した総合科学技術・イノベーション会議の下で、2020年代から2030年を視野に入れた『科学技術イノベーション総合戦略2014』を強力に推進し、（中略）『特定国立研究開発法人（仮称）』制度の可能な限り早期の創設等を戦略的に実施する」とされた。

*7) P（Plan:目標、計画）→D（Do:実施）→C（Check:評価）→A（Action:改善）。

図表 「独立行政法人通則法の一部を改正する法律案（主要項目）」

1. 業務の特性を踏まえた法人の分類

全法人を一律に規定している現行制度を見直し、業務の特性に対応して法人のマネジメントを行うため、三つの分類を設ける。

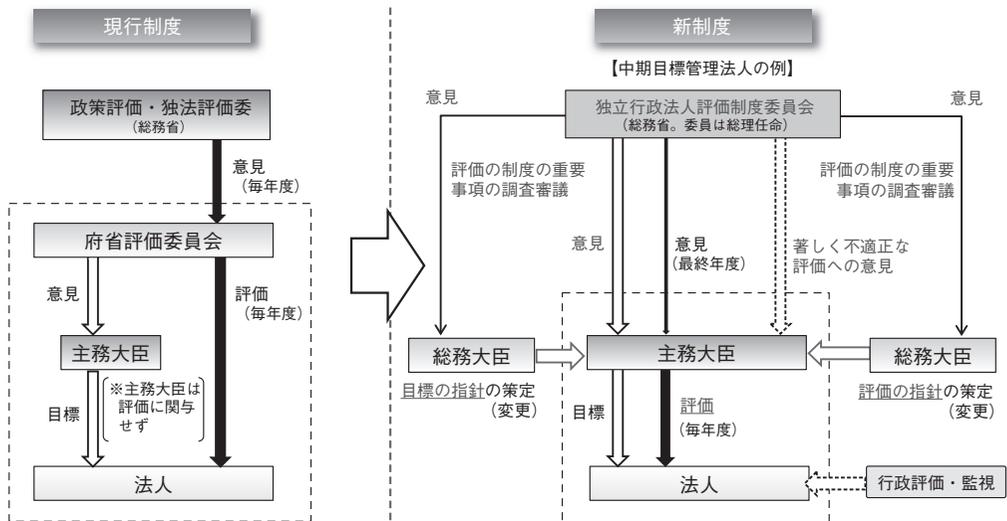


2. PDCAサイクルが機能する目標・評価の仕組みの構築

目標を指示する主務大臣が評価に関与しない現行制度を改め、主務大臣の下での政策のPDCAサイクルを強化するため、主務大臣を評価主体とするなど目標・評価の一貫性・実効性を向上させる。

(注) PDCA: P (Plan: 目標、計画) → D (Do: 実施) → C (Check: 評価) → A (Action: 改善)

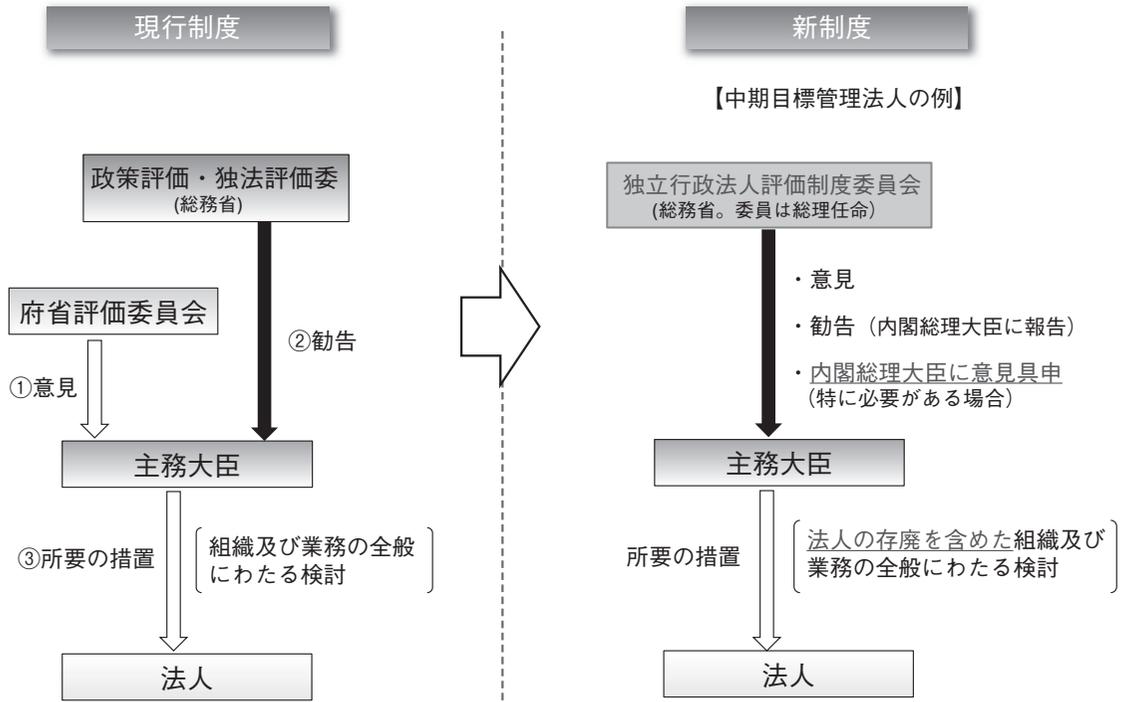
(1) 目標・評価の仕組み



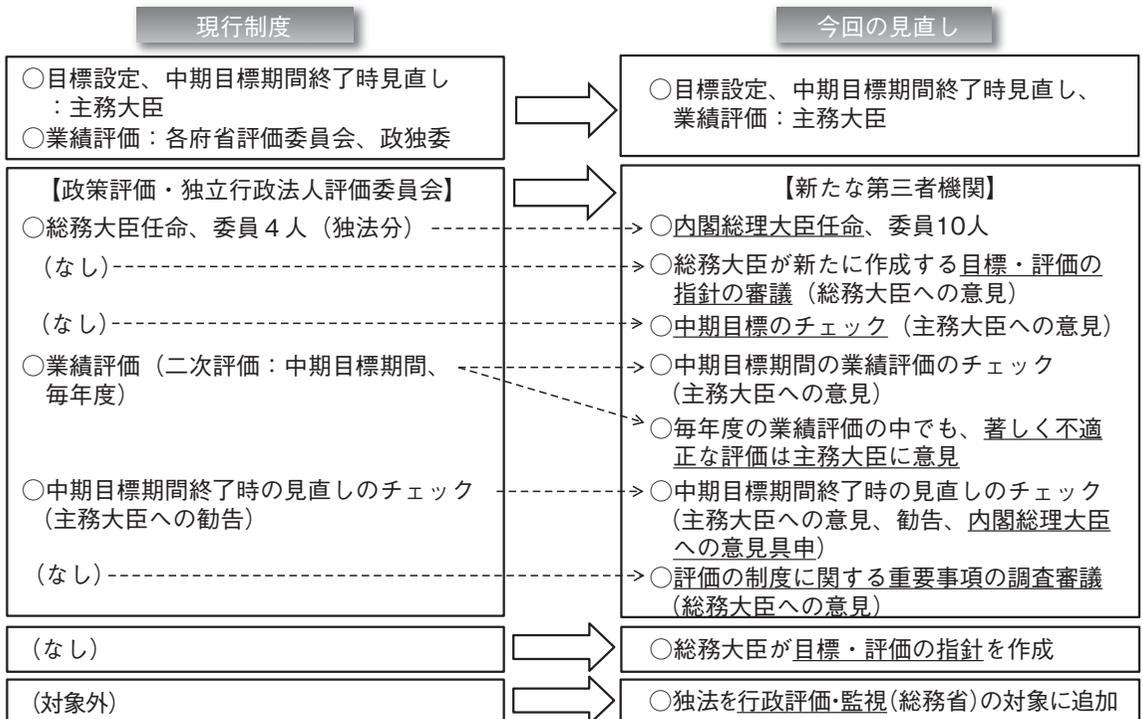
※目標指示と評価の主体が別でPDCAサイクルが機能しにくい

※主務大臣が目標指示、評価を実施しPDCAサイクルを強化

(2) 中期目標期間終了時の見直し（法人の組織及び業務の全般の見直し）

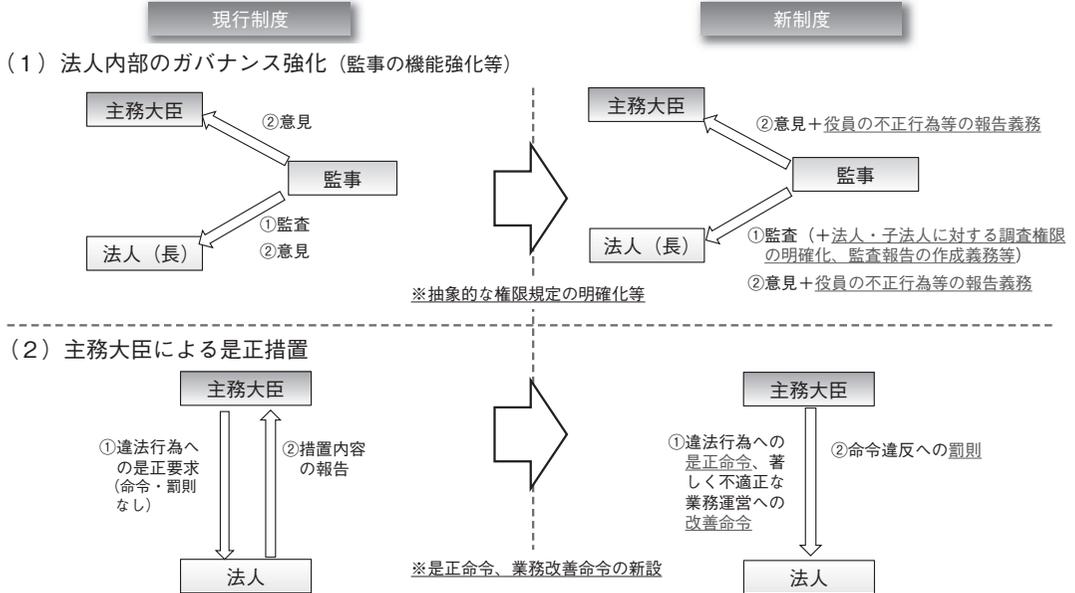


(3) 第三者チェックの在り方の見直し



3. 法人の内外から業務運営を改善する仕組みの導入

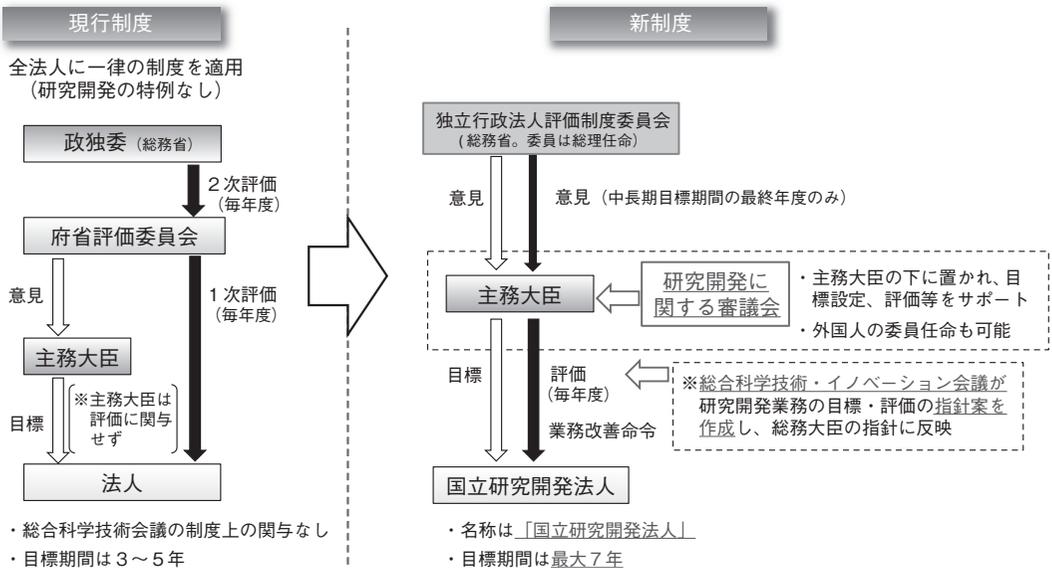
監事の権限が不明確、法人の違法行為に対して主務大臣からは是正要求のみしか行えない現行制度を見直し、法人の内外から業務運営を改善し得るよう、法人内部のガバナンスを強化するほか、主務大臣による是正措置を整備する。



4. 研究開発力の強化（研究開発の特性に応じた仕組みの導入）

研究開発成果の最大化を目的とする法人の分類を設け、目標期間を最大7年とするなど研究開発の特性（長期性、不確実性、予見不可能性、専門性）を踏まえた制度設計とし、科学技術イノベーションの向上を図る。

（注）国立研究開発法人のうち、世界トップレベルの成果が期待される法人については、別の法律により特別な措置



図表 「独立行政法人の分類について」(第186回通常国会提出の整備法案ベース)

中期目標管理法(60法人)	国立研究開発法人(31法人)
<p>内閣府 北方領土問題対策協会</p> <p>消費者庁 国民生活センター</p> <p>総務省 郵便貯金・簡易生命保険管理機構</p> <p>外務省 国際協力機構、国際交流基金</p> <p>財務省 酒類総合研究所</p> <p>文部科学省 国立特別支援教育総合研究所、国立青少年教育振興機構、国立女性教育会館、教員研修センター、大学入試センター、国立科学博物館、国立美術館、国立文化財機構、日本芸術文化振興会、日本学術振興会、日本スポーツ振興センター、日本学生支援機構、国立高等専門学校機構、大学評価・学位授与機構、国立大学財務・経営センター ※大学評価機構と財務・経営センターは統合予定</p> <p>厚生労働省 労働安全衛生総合研究所、労働者健康福祉機構、勤労者退職金共済機構、高齢・障害・求職者雇用支援機構、福祉医療機構、国立重度知的障害者総合施設のぞみの園、労働政策研究・研修機構、国立病院機構、医薬品医療機器総合機構、地域医療機能推進機構(☆)、年金積立金管理運用独立行政法人 ※労働安全研と労働者健康福祉機構は統合予定 ☆地域医療機能推進機構については、「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日閣議決定)において、「地域医療に対する医療法体系に基づく国の役割を踏まえ、将来的には、地域における医療機能の状況に配慮しつつ、地域医療機能推進機構に対する国の関与をなくす方向で検討する」とされている</p> <p>農林水産省 種苗管理センター、家畜改良センター、農畜産業振興機構、水産大学校、農業者年金基金、農林漁業信用基金</p> <p>経済産業省 経済産業研究所、工業所有権情報・研修館、日本貿易振興機構、情報処理推進機構、石油天然ガス・金属鉱物資源機構、中小企業基盤整備機構 ※日本貿易振興機構は特殊会社化の予定</p> <p>国土交通省 交通安全環境研究所、自動車検査独立行政法人、航海訓練所、海技教育機構、航空大学校、鉄道建設・運輸施設整備支援機構、国際観光振興機構、水資源機構、自動車事故対策機構、空港周辺整備機構、都市再生機構、奄美群島振興開発基金、日本高速道路保有・債務返済機構、住宅金融支援機構 ※交通安全環境研と自動車検査独立行政法人は統合予定、航海訓練所と海技教育機構は統合予定</p> <p>環境省 環境再生保全機構</p>	<p>内閣府 日本医療研究開発機構</p> <p>総務省 情報通信研究機構</p> <p>文部科学省 物質・材料研究機構、防災科学研究所、放射線医学総合研究所、科学技術振興機構、理化学研究所、宇宙航空研究開発機構、海洋研究開発機構、日本原子力研究開発機構</p> <p>厚生労働省 医薬基盤・健康・栄養研究所、国立がん研究センター、国立循環器病研究センター、国立精神・神経医療研究センター、国立国際医療研究センター、国立成育医療研究センター、国立長寿医療研究センター</p> <p>農林水産省 農業・食品産業技術総合研究機構、農業生物資源研究所、農業環境技術研究所、水産総合研究センター、国際農林水産業研究センター、森林総合研究所 ※農業・食品産業技術総合研、農業生物資源研、農業環境技術研及び種苗管理センターは統合予定、水産総合研と水産大学校は統合予定</p> <p>経済産業省 産業技術総合研究所、新エネルギー・産業技術総合開発機構</p> <p>国土交通省 土木研究所、建築研究所、海上技術安全研究所、港湾空港技術研究所、電子航法研究所 ※海上技術安全研、港湾空港技術研及び電子航法研は統合予定</p> <p>環境省 国立環境研究所</p>
	<p style="text-align: center;">行政執行法人(7法人)</p> <p>内閣府 国立公文書館</p> <p>総務省 統計センター</p> <p>財務省 造幣局、国立印刷局</p> <p>農林水産省 農林水産消費安全技術センター</p> <p>経済産業省 製品評価技術基盤機構</p> <p>防衛省 駐留軍等労働者労務管理機構</p>

独立行政法人に目標を指示する主務大臣が、毎年度、業績評価を実施する。また、主務大臣は、業績評価の結果に基づき、必要な業務運営の改善その他必要な措置を命じることができる。主務大臣は、行政執行法人については、監督上必要な命令をすることができる。

ロ) 目標設定、評価のあり方

- i) 総務大臣は、目標・評価に関する指針を策定する(改正通則法第28条の2)。
- ii) 研究開発の事務・事業の目標・評価については、総合科学技術・イノベーション会議が指針案を作成し、総務大臣の指針に、その内容を反映させる(改正通則法第28条の2、第28条の3)。
- iii) 国立研究開発法人の目標・評価等に関しては、主務大臣は、研究開発に関する審議会(外国人の委員任命も可)の意見を聴取する(改正通則法第35条の4、第35条の6、第35条の7)。
- iv) 主務大臣は、目標を具体的に設定する(改正通則法第29条、第35条の4、第35条の9)。

v) 国立研究開発法人の中長期目標・計画には、「研究開発の成果の最大化」に関する事項を記載する(改正通則法第35条の4、第35条の5)。

vi) 独立行政法人は、評価結果を業務運営の改善に反映しなければならない。また、法人には、反映状況を公表することも義務付けられた(改正通則法28条の4)。

二) 第三者機関のチェック

- i) 総務省に独立行政法人評価制度委員会を設置し、下記のチェック等を実施する(改正通則法第12条、第12条の2)。委員は内閣総理大臣が任命する(改正通則法第12条の4)。
- ii) 中期目標管理法、国立研究開発法人
 - a) 主務大臣による目標案、中期(中長期)目標期間の評価結果、中期(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(改正通則法第29条、第32条、第35条、第35条の4、第35条の6、第35条の7)。
 - b) 中期(中長期)目標期間終了時の見直しに際し、独立行政法人の主要な事務・

事業の改廃について、主務大臣へ報告する（改正通則法第35条、第35条の7）。

- c) 報告事項について、特に必要があるときは、内閣総理大臣の指揮監督が行われるよう意見具申ができる（改正通則法第35条の2、第35条の8）。

iii) 行政執行法人

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、意見する（改正通則法第35条の11）。

③独立行政法人の内外から業務運営を改善する仕組みの導入

監事の権限が不明確で、独立行政法人の違法行為に対して主務大臣からは是正要求のみしか行えない現行制度を見直し、独立行政法人の内外から業務運営を改善し得るよう、独立行政法人のガバナンスを強化するほか、主務大臣による是正措置を整備した。

イ) 監事の機能強化等による独立行政法人内部のガバナンス強化*8

- i) 監事・会計監査人の調査権限を明確化*9、役員の不正行為等の主務大臣等への報告や監査報告の作成を義務付けた（改正通則法第19条、第19条の2、第39条、第39条の2）。

- ii) 独立行政法人の長及び監事の任期期間を中期（中長期）目標期間に対応させた（改正通則法第21条、第21条の2）。国立研究開発法人は、3～4年の任期設定も可能とした（改正通則法第21条の2第1項但書）。行政執行法人は、個別法で定める期間である（改正通則法第21条の3）。

- iii) 役員（理事長、理事、監事）に職務忠実義務を（改正通則法第21条の4）、役員・

会計監査人に任務懈怠に対する損害賠償責任を明記した（改正通則法第25条の2）。

- iv) 独立行政法人が業務の開始にあたり主務大臣から認可を受ける業務方法書に法令順守等内部統制の体制を記載する（改正通則法第28条）。

- v) 非公務員型の独立行政法人についても、役職員が国家公務員身分をもつ独立行政法人にならない、役職員の再就職規制を導入した（改正通則法第50条の4～第50条の9、第50条の11）。

ロ) 主務大臣による適材適所の人材登用

主務大臣は、独立行政法人の長又は監事を任命しようとするときは、必要に応じ、公募の活用に努めなければならない。公募によらない場合であっても、透明性を確保しつつ、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（改正通則法第20条第3項）*10。

ハ) 主務大臣による是正措置の整備

主務大臣は、独立行政法人（中期目標管理法・国立研究開発法人）の違法行為、著しく不適正な業務運営等に対し、是正・業務改善の命令を命じることができる（改正通則法第35条の3、第35条の8）。主務大臣は、行政執行法人に対しては、特に必要があると認めるときは、監督上必要な命令をすることができる（改正通則法第35条の12）。

④法の運用の弾力化

今回の見直しでは、これまで制度を多種多様な事務・事業を実施する独立行政法人に一律に適用してきたため、法人の事務・事業の特性に応じた

*8) これに併せ、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・独立行政法人制度評価委員会等との連携強化、監事を補佐する体制の整備など、運用面の取組みも強化することとしている。

*9) 会計監査人については、監査のノウハウ継続による監査の質の向上を図る場合に、独立行政法人が複数年度にわたり同一の会計監査人と契約することも可能であることを明確にしている。

*10) 本規定は、衆議院内閣委員会において、政府提出法案等の質疑終了後、自民、公明、民主、みんなの4会派から共同で修正案が提出され、維新、生活も含め賛成多数で修正が行われたものである。

ものになっておらず、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かったとの反省に立ち、法の運用の弾力化について法律レベルでも明記した。

- イ) 独立行政法通則法及び個別法の運用に当たっては、独立行政法人の事務・事業が内外の社会経済情勢を踏まえつつ適切に行われるよう、独立行政法人の事務・事業の特性等は十分配慮されなければならない（改正通則法第3条）。
- ハ) 中期目標管理法・国立研究開発法人の役職員の報酬・給与等の基準は、国家公務員、民間企業、当該法人の実績、職務の特性及び雇用形態その他の事情を考慮する（改正通則法第50条の2、第50条の10、第50条の11）。
- 二) なお、行政執行法人の役職員の報酬・給与等の基準は、国家公務員の給与等を参酌し、民間企業、当該法人の実績、年度計画における人件費の見積りその他の事情を考慮する（改正通則法第52条、第57条）。「参酌」は、「考慮」より羈束性の強い文言であり、国家公務員との並びが重視されている。

(2) 独立行政法人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の概要

独立行政法人通則法の一部を改正する法律の施行に伴い、関係法律（229法律）の規定を整備するものである。

- イ) 各独立行政法人を設置する個別法を改正し、通則法で規定された法人の3分類の定めを追加^{*11}、各府省評価委員会に係る規定の削除その他の規定を整備する（各個別法の改正）。

- ロ) 総務省設置法を改正し、行政評価・監視の対象に独立行政法人の業務の実施状況を追加した（整備法第46条（総務省設置法第4条の改正））。

2. 昨夏以降の独立行政法人改革の検討経緯

(1) 独立行政法人改革等に関する分科会

昨年「骨太の方針2013」（平成25年6月14日閣議決定）において、「独立行政法人改革については、行政改革推進会議における中間的整理を踏まえ、各法人の共通の規律を前提としつつ、各法人の事務・事業の特性を踏まえた制度を構築し、各法人に期待される政策実施機能を高めるべく、平成27年4月からの改革実施を目指して、必要な法制度上の措置を早期に講じるものとする。」とされていた。また、安倍総理からは、骨太の方針決定に先立つ、平成25年6月5日開催の第3回行政改革推進会議において、「・・・これ（著者注：中間整理）を踏まえ、年末に向けて、稲田大臣の下、関係府省が連携・協力して組織見直しなどさらに検討を進めていただきたい。」との指示があった。

これらの内閣の方針を踏まえ、平成25年中に独立行政法人改革について、必要な法制度上の措置も含め、さらに検討を深めるため、平成25年9月20日に行政改革推進会議のもとに、この課題を専門的に扱う、「独立行政法人改革等に関する分科会」^{*12}（以下「分科会」という。）が設置された。ここで、「等」とあるのは、並行して進められた特別会計改革のうち、国が自ら事業を行う必要性を検討する必要がある特別会計については、特別会計廃止後の事業の実施主体の在り方が、独立行政法人改革と密接に関連することから、その課題もあわせて検討することとなったことによるものである。

*11) 既出の図表「独立行政法人の分類について」を参照のこと。

*12) 分科会長：榎谷 隆夫（公認会計士・税理士）、分科会長代理：梶川 融（太陽ASG有限責任監査法人総括代表社員）。分科会構成員の多くの方が、ワーキンググループ構成員をかねていることから、所属するワーキンググループに分けて記載する。分科会に所属しなかった構成員は、大塚 陸毅（東日本旅客鉄道株式会社相談役）、小林 栄三（伊藤忠商事株式会社取締役会長）、渡 文明（JXホールディングス株式会社相談役）である。

第1回の分科会は同年9月27日に開催され、4つのワーキンググループを設置することされた*13。ワーキンググループでは主務府省ごとに検討対象法人を分担したが、第1ワーキンググループでは、研究開発法人について省庁横断的に検討を行うこと、第4ワーキンググループでは、長く独立行政法人改革の中で大きな課題になってきた都市再生機構（UR）についてのみ特に集中して検討を行うこととされた。

10月2日開催の第3ワーキンググループ会合を皮切りに各主務府省担当者や独立行政法人からの事前の提出資料に基づくヒアリングなどが開始された。

各ワーキンググループでは精力的に集中した検討・討議が行われた。必要に応じ、再ヒアリングなども行い、事務局を通じて座長・座長代理間の連絡・調整もされながら、12月6日の第2回分科会で各ワーキンググループの検討状況が集約された。

その後、さらに検討が進められ、12月20日午前の第3回分科会で分科会報告書が了承され、同日午後開催の第8回行政改革推進会議で、榎谷分科会会長が分科会報告書を報告し、了承され、「独立行政法人改革等に関する基本的な方針について」が公表された。

第4ワーキンググループでは、それに先立って、12月18日に「都市再生機構に関するワーキンググループ報告書」をとりまとめ公表し、民業補完の徹底と財務の健全化を両立させる抜本的な経営改

革に道筋をつけた。

(2) 与党の動き

独立行政法人改革は、与党においても検討が行われた。

このうち、自民党では、行政改革推進本部（望月義夫本部長、葉梨康弘事務局長）において、平成25年5月28日に「行政改革推進本部 中間取りまとめ～地に足のついた真の行政改革のために」（行政改革本部決定、党総務会了承）がとりまとめられていた。そこでは、行政改革推進本部の下に委員会を設置し、独立行政法人通則法の規律のあり方、各法人の組織見直しについて検討を行い、年末までに結論を得ることとしていた。

平成25年夏の参議院選挙後、行政改革推進本部（望月義夫本部長、後藤茂之事務局長）の下に「独立行政法人・特別会計委員会」（村上誠一郎委員長、宮下一郎事務局長）が設置され、さらに3つのワーキンググループを設置して個別の独立行政法人についての検討等がなされた。この委員会の報告書は、12月3日の行政改革推進本部総会で決定され、政府に申し入れられた*14。

また、公明党では、従来から行政改革推進本部（魚住裕一郎本部長、伊藤涉事務局長）の下に独法・特会改革委員会（大口善徳委員長、竹谷とし子事務局長）が活動していたが、5程度のワーキンググループが設置されて、検討が深められた。11月29日に、「独立行政法人都市再生機構の改革の方向及び今後の役割について」が、12月5日には、「独

*13) 第1ワーキンググループ：座長：榎谷 隆夫、座長代理：岡本 義朗（新日本有限責任監査法人エグゼクティブディレクター／EY総合研究所主席研究員）、委員：有信 睦弘（東京大学監事）、梅里 良正（日本大学医学部社会医学系医療管理学分野診療教授）、畠中 誠二郎（中央大学総合政策学部教授）。第2ワーキンググループ：座長：梶川 融、座長代理：小幡 純子（上智大学法科大学院教授）、委員：秋池 玲子（ボストンコンサルティンググループパートナー&マネージング・ディレクター）、河井 聡（森・濱田松本法律事務所パートナー弁護士）、工藤 裕子（中央大学法学部教授）。第3ワーキンググループ：座長：山本清（東京大学大学院教育学研究科教授）、座長代理：土居 丈朗（慶應義塾大学経済学部教授）、委員：河村 小百合（株式会社日本総合研究所調査部主任研究員）、玉井 克哉（東京大学先端科学技術研究センター教授）、中里 透（上智大学経済学部准教授）。第4ワーキンググループ：座長：吉野 直行（慶應義塾大学経済学部教授）、座長代理：高木 勇三（公認会計士）、委員：浅見 泰司（東京大学空間情報科学研究センター教授）、太田 康広（慶應義塾大学大学院経営管理研究科教授）、田中 弥生（独立行政法人大学評価・授与機構教授）。分科会関係の関係資料・議事録などは、下記URLに掲載されている。
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/kaikaku/>

立行政法人改革に関する提言^{*15}が、政府に申し入れられた。

(3) 研究開発法人制度をめぐる議論

独立行政法人のうち、研究開発を行うことを業務とする「研究開発法人」については、「科学技術イノベーション総合戦略」（平成25年6月7日閣議決定）、「日本再興戦略」（平成25年6月14日閣議決定）、「骨太の方針2013」（平成25年6月14日閣議決定）において、「関係府省が一体となって、独立行政法人全体の制度・組織の見直しを踏まえつつ、研究開発の特性（長期性、不確実性、予見不可能性及び専門性）を踏まえた世界最高水準の法人運営を可能とする新たな制度を創設する（次期通常国会に法案提出をめざす）」という政府方針があった。

この問題は、独立行政法人制度のあり方に大きく関わることから、分科会の第1ワーキンググループで検討が進められ、平成25年11月19日に「新たな研究開発法人制度についての第1ワーキング

グループ座長見解」が公表された。ここでは、研究開発法人について、「『中期目標管理』と『運営費交付金』の仕組みを導入した独立行政法人制度こそが、最適な枠組み」であるとした。

一方、総合科学技術会議においても、「新たな研究開発法人制度に関する有識者懇談会^{*16}で検討が進められ、11月19日に「成長戦略に資するゼロベースの行政改革を断行し、投入予算に対して最大の成果を得ることを可能とする、独法制度とは異なる新たな法制度を創設すべきである」とする報告が取りまとめられた。

11月27日に総合科学技術会議ではそれぞれの報告がなされ、安倍総理から、「本日の議論の中で、世界最高水準の研究開発法人の実現を目指すことについては一致を見たと思う。今後、具体的な制度のあり方について、関係閣僚の間で調整を進め、年末にしっかりした方針を示したい」との発言があった。関係閣僚（総務大臣、文部科学大臣、科学技術政策担当大臣、行革担当大臣）で鋭意調整が進められ、12月17日に「世界最高水準の新たな

*14) この報告書は、前文の最後で、「今回の改革が実施された後においては、新たな枠組みの下、各独立行政法人が落ち着いて業務に専念することが肝要である。無論、行政改革は不断の取り組みが必要であるが、それは政治的なパフォーマンスとして行うのではなく、元来、独立行政法人制度に組み込まれた中期目標期間終了後の業務・組織の見直しの仕組みの中で、定期的に行われるべきものである。また、独立行政法人が本来期待される役割を担っていくには、全体のメリハリをつける中において、優秀な人材の確保など、所要の投資も必要となる。こうした意味でも、今回の改革により、国民の貴重な財産である各独立行政法人が安定的な業務環境の下で本来の成果を挙げ、国民の安心と活力を取り戻し、日本の国力の回復に大きく貢献することを期待する。」とあり、政治的な観点から今回の改革のねらいを示す。報告書は、第2回分科会（平成25年12月9日開催）の資料として掲載されている。

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/kaikaku/>

*15) この提言は、冒頭の部分で、「公明党は、平成22年『独立行政法人制度の廃止に関する法律案』を国会に提出した。この法案においては、『独立行政法人制度が、各独立行政法人の行う事務及び事業に対する国の責任を不明確にし、その結果、行政の能率的な運営並びに行政の公正性及び透明性の確保の妨げになっている』とし、…（中略）…現在、政府で行われている独立行政法人改革の取組は、『独立行政法人制度の廃止の促進に関する法律案』の問題意識に通じる部分があることを踏まえ、当面は、現在の独立行政法人制度を維持し改革する政府の取組に対し、実務面での提言を行うことを通じ、法案の趣旨を具体化させるべきとの結論に至った。」とする。提言は、第2回分科会（平成25年12月9日開催）の資料として掲載されている。

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/kaikaku/>

*16) 「新たな研究開発法人制度創設に関する有識者懇談会」は、座長：門永 宗之助（Intrinsics代表）、構成員：大垣 真一郎（公益財団法人水道技術研究センター理事長、東京大学名誉教授）、岡本義朗（新日本有限責任監査法人エグゼクティブディレクター）、久間 和生（総合科学技術会議議員（常勤））、角南 篤（政策研究大学院大学准教授）、野間口 有（三菱電機相談役）、橋本 和仁（東京大学大学院工学系研究科教授兼先端科学技術研究センター教授、総合科学技術会議議員（非常勤））、原山 優子（総合科学技術会議議員（常勤））、森田 朗（学習院大学教授、東京大学名誉教授）。

URLは、下記である。

<http://www8.cao.go.jp/cstp/gaiyo/kenkyu/>

SPOT

研究開発法人制度の創設」が閣僚間で合意された。

(4) 「独立行政法人改革等に関する基本的な方針について」の概要

閣議決定された内容のうち、通則法改正関連部分については、1. において概観したことから、その他の部分について概説する。

①組織の見直し等について（「基本的な方針」のⅢの1及び（別紙）

図「組織見直しについて」・「特別会計改革について」も参照）

今回の見直しでは、数合わせのための組織いじりではなく、真に政策実施機能の強化に資する統廃合のみを実施することとした。

法人の廃止は2法人、1法人を特殊会社化することとなった。また、統合については、

- イ) 類似の業務や互いに密接に関連する業務を実施している法人について、これらの法人を統合することにより、政策実施機能の向上や業務の効率性と質の向上が図られる場合には、統合する。その際、マネジメント

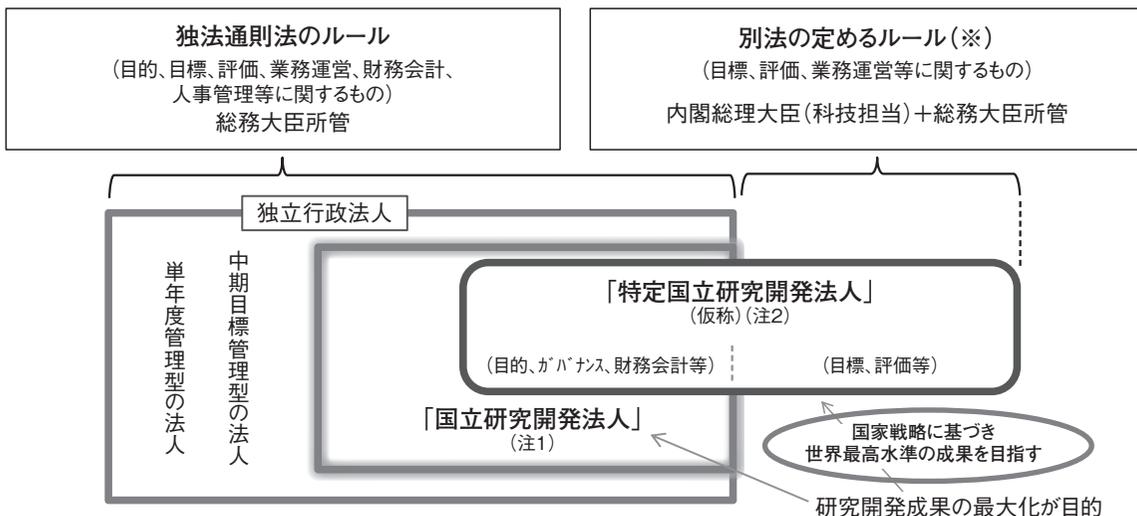
が確実に行われ、ガバナンスが的確に発揮される法人規模という点にも留意する。

- ロ) 独立の組織とするに足だけの業務量のまとまりがない法人については、他の法人との統合を検討する。

こととし、19法人について、8法人に統合することとした。具体的な実施時期については、主務省等における検討状況を踏まえ、平成26年夏を目途に行政改革推進本部において決定することとされている。なお、法人の統合には時間軸を持った対応が必要であるとの認識の下、統合直後には拙速な組織のスリム化は控える一方、統合が定着した後は、適切に組織の合理化に取り組むこととした。また、システム統合など統合を効率的に行うため必要な経費は適切に措置する一方、統合が定着した後は、経費の合理化に積極的に取り組むこととしている。

なお、医療分野の研究開発に係るファンディングを一元的に実施する法人を新設することになり、最終的な法人数は、100法

図表 「世界最高水準の新たな研究開発法人制度の創設」



※別法では、国家戦略の観点から、世界と競う研究開発等の推進、目標策定や評価、業務運営への主務大臣・総合科学技術・イノベーション会議の強い関与等について定める。

(注1)「国立研究開発法人」の対象となる法人数は、「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日閣議決定)における組織の見直し等により、現行の研究開発力強化法で指定されている法人数から変わりうる。
 (注2)「特定国立研究開発法人」(仮称)の対象となる法人候補として、理化学研究所及び産業技術総合研究所を総合科学技術会議で決定(平成26年3月12日)。

図 「組織見直しについて」(「基本方針」ベース)

- ◆数合わせのための組織いじりではなく、真に政策実施機能の強化に資する統廃合のみを実施。
- ◆各法人の業務類型(金融、公共事業執行など)の特性を踏まえたガバナンスの整備。
- ◆「民でできることは民で」という原則を踏まえ、きめ細やかに事務・事業を見直し。

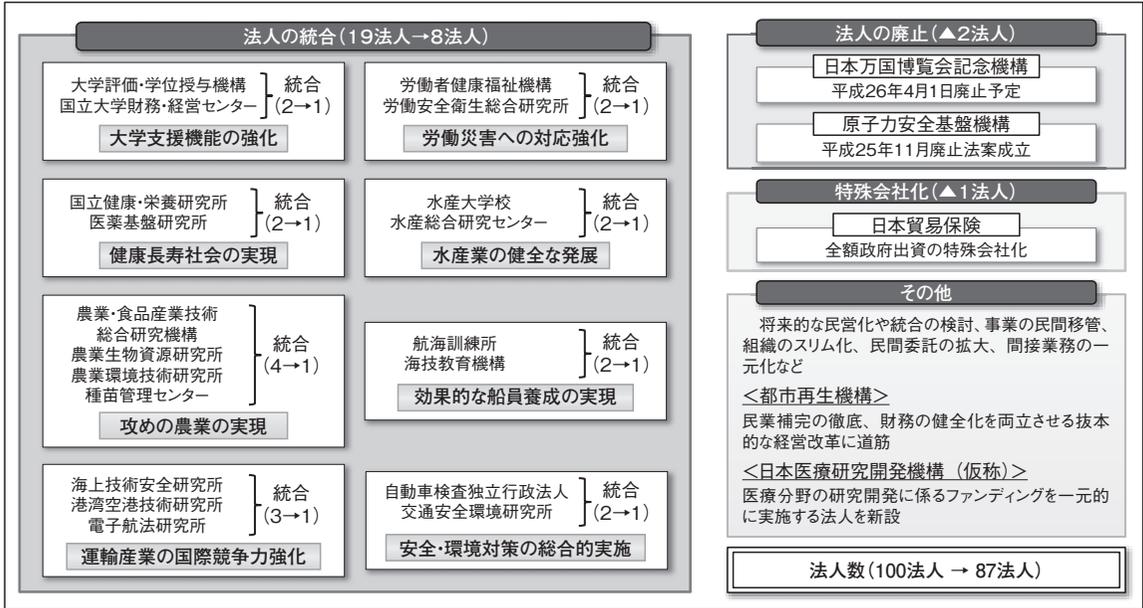
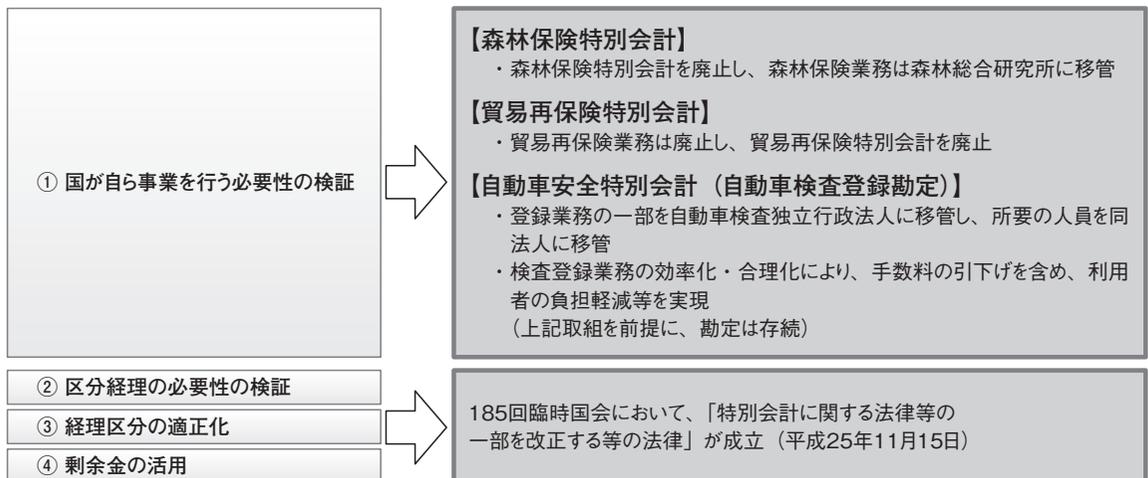


図 「特別会計改革について」(同上)

【行政改革推進会議「特別会計改革に関するとりまとめ」(平成25年6月5日)】

- ◆「特別会計法(平成19年制定)」に基づく会計の統廃合などの改革や剰余金等の活用、歳出の見直しの取組が着実に進展
- ◆個々の特別会計の在り方に至るまで、既に相当程度の議論が積み重ねられていると認められる
- ◆従来からの取組を引き継ぎ、以下の4つの方針に沿って改革を実現すべき



◆今後とも、無駄の排除を徹底するとともに、区分経理の必要性等につき不断の見直し

人から87法人となることとされた*17。

また、特別会計については、対象となった3つの特別会計のうち、森林保険特別会計・貿易再保険特別会計は廃止、自動車安全特別会計（自動車検査登録勘定）は登録業務の一部を自動車検査独立行政法人に移管し、また、検査登録業務の効率化・合理化による利用者負担の軽減等を行うことを前提に今回は存続することとなった。

②独立行政法人の事務・事業の特性に応じた、ガバナンスの高度化等の制度・運用の見直し（「基本的な方針」のⅢの3）

独立行政法人は多種・多様な業務を行っているが、イ）金融業務、ロ）人材育成業務、ハ）文化振興・普及業務、二）研修施設運営業務、ホ）公共事業執行業務、へ）助成・給付業務の6つの業務について、それぞれの業務に即したガバナンスの高度化等の取組みを行うこととした。

③予算執行の弾力化と説明責任・透明性の向上（「基本的な方針」のⅡの4）

今回の見直しでは、政策実施機能の強化をめざし、これまでさまざまな指摘のあった運用レベルの見直しにも力を入れた。これらは、制度を所管する総務省行政管理局が、財務省主計局との協議・調整の上、通達というかたちで行われている。

イ）経営努力による利益を目的積立金に積み立てやすくするなど運用改善により自己収入増加や経費節約のインセンティブを向上させる。

ロ）年俸制を含めた業績給など柔軟な給与を促進する。また、必要があれば、国家公務員より高い給与水準も可能とする。

ハ）特殊で専門的な機器の調達で相手が特定される場合など随意契約によることのできるケースを明確化し、調達を合理化する。

二）予算の見積り等を明らかにすることや給与水準の妥当性を説明するなど情報公開を充実させ、透明性・説明責任を向上させる。

（5）「独立行政法人改革等の基本的な方針」の閣議決定・法案の国会審議の状況など

①法案提出まで

（1）～（3）のような経緯をへて、独立行政法人改革の基本方針を12月24日に閣議決定し、法案作成作業に注力することとなった。しかし、通則法に関係する229法律を改正する整備法の作成は内閣法制局の法案審査も含めかなりの時間を要する大作業である。この結果、第186回国会への提出は4月（15日）にずれ込むこととなり、法案提出後の国会審議日程の確保には、与党国対を含め関係者のひとかたならぬご理解とご尽力があった。

②国会審議の状況

国会での審議経過については、表「独立行政法人通則法の一部を改正する法律案、独立行政法人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に係る審議経過」を参照。

衆議院では、民主党・みんなの党から提出され

*17) 民主党政権の「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」（平成24年1月24日閣議決定）では、102法人を見直し後65法人にするとしていた。民主党政権では、独立行政法人制度を廃止し、国への移管や、特殊法人や行政法人などに見直す方針であり、一方、今回の安倍政権の改革方針では、独立行政法人制度本来の趣旨に則り、予断を持つことなく制度と組織の両面から抜本的な見直しを行うことにしており、国への移管や特殊法人化には否定的な方針である。このように違う改革方針であるものを単純に比較することは難しい。また、改革の趣旨に鑑み、たとえば、廃止時期が明確にできない空港周辺整備機構や統合となる国立大学財務・経営センターは、今回は廃止法人としてカウントしないなど、保守的に固めの数字を公表するように努めた。改革の渦中にいるとマスメディアへの説明に充てる時間を十分取れなかったせいか、どうしても「統廃合の数」というような単純でわかりやすいことで今次改革の全体を代表させて報道されてしまったと痛感させられ、反省もした。例えば、平成26年2月5日付朝日新聞朝刊の社説「独立行政法人改革 省庁の別働隊では困る」で、廃止が「二つだけ」とし、統合も「省庁の縦割りにしたがってまとめただけで、かつての民主党案に比べて切り込み不足だ。」と民主党案と今回の政府案について十分な吟味・比較を経たものとは感じられなかった。そもそも、「別働隊では困る」との指摘をしていること自体が、今次改革の理念を認識していなかったように思え、残念であった。

ていた「独立行政法人通則法の一部を改正する法律案（松本剛明君外3名提出、第183回国会衆法第31号）とあわせて審議が行われた。この法律案は、第180回国会に民主党政権から提出された「独立行政法人通則法の一部を改正する法律案」とほぼ同様のものである。なお、整備法案は提出されなかった。

各委員から様々な角度から質問がなされた。衆・参の内閣委員会では参考人質疑も行われ、その中では、榎谷分科会長、梶川分科会長代理、土居委員が参考人として出席し、意見陳述などを行った。

これらの審議を踏まえ、既述したとおり、衆議院内閣委員会で法案の修正がなされたほか。衆・参の内閣委員会の附帯決議が付された。内容はそれぞれ別紙のとおりである。

おわりに

今回、政権交代以降の独立行政法人改革の再スタートから法案成立まで独立行政法人改革を担当

することができたことは筆者にとり非常に貴重な経験として、長く記憶に残る仕事となろう。行政法の教科書の記述も今回の法改正を受けたものとなるのが楽しみだ*18。制度としては、現状で出来る限りの見直しは行われたと思う。今後は、その運用の巧拙がカギを握るだろう。メリハリの効いた評価が想定通りできるか注視していきたい。

稲田大臣をはじめとする政務、秘書官や行革事務局のチームワークも、風通しも良好で、かなり円滑に機能したと思う。官邸に近い、機動性を重視した内閣官房の仕事の醍醐味も感じた次第である。加えて、法案成立にいたるまで様々な方々と出会い、そのご指導・ご協力を得ることなくしては、法案成立はとても望みえなかったと思う。独立行政法人改革に関わったすべての関係者の方々に深く感謝して筆を置きたい*19。

（本記事について意見にわたる部分は個人の意見であり、ありうべき誤りの文責は筆者にある。）

表 「独立行政法人通則法の一部を改正する法律案、独立行政法人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に係る審議経過」

平成26年

4月15日（火） 閣議決定 → 法案を国会に提出

【衆議院】

4月22日（火） 本会議 趣旨説明、質疑

5月 9日（金） 内閣委員会 提案理由説明

5月16日（金） 内閣委員会 質疑（3h50'）、参考人質疑（2h25'）

5月21日（水） 内閣委員会総務委員会連合審査会 質疑（3h10'）

5月23日（金） 内閣委員会 質疑（2h40'）

修正案（提出：自公民み）

採決（○自公民維み生、×共）

附帯決議（提出：自公民維み生、○自公民維み生、×共）

5月27日（火） 本会議 採決

【参議院】

5月28日（水） 本会議 趣旨説明、質疑

5月29日（木） 内閣委員会 提案理由説明、質疑（4h）

6月 3日（火） 内閣委員会 参考人質疑（2h30'）

6月 5日（木） 内閣委員会 質疑（2h30'）

採決（○自公民み改、×共無）

附帯決議（提出：自公民み改、○自公民み改、×共無）

6月 6日（金） 本会議 採決

6月13日（金） 公布

* 18) 塩野宏「行政法学における法人論の変遷」（日本学士院紀要56巻2号）でも指摘されているが、日本ではこれまでその都度の必要性に応じて多種多様な法人制度が創設されてきた。独立行政法人通則法の制定により、独任制の公的な主体については、1つの標準（北極星とでもいうべきか？）が創出されたことは大きな成果であるが、合議制の公的な主体の法人制度の標準も必要性を感じる。今後の課題として引き続き考えていきたいテーマである。

* 19) 今回の改革により、本務に集中する環境の中で、独立行政法人がさまざまなベストプラクティスを生み出し、公務サービス全体の質の向上にも伝播・波及する時代が来ることを願う次第である。その展望を示したものとして、稲継 裕昭・山田 賢一著「行政ビジネス」（東洋経済新報社 2011年）を参照のこと。

