

独立行政法人改革について

文教大学大学院情報学研究科 准教授 石田 晴美[†]

Harumi Ishida[†]

あらまし 小惑星探査機「はやぶさ」や宇宙ステーション補給機「こうのとり」の開発・打ち上げを行っている「JAXA (ジャクサ)」, センター試験を実施している「大学入試センター」。この2つに共通していることは何か? 答えは「独立行政法人」である。本稿では平成 27 年 4 月から大きく変わった独立行政法人制度を紹介する。

キーワード: 独立行政法人, PDCA サイクル, 公会計

1. はじめに

独立行政法人 (以下, 独法という) は, 国が自ら主体となって直接実施する必要はないが, 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等の業務を効率的かつ効果的に行わせるために自律性, 自発性及び透明性を備えた法人制度を設ける (中央省庁等改革基本法第 36 条) ことを目的に平成 13 年 4 月に設立された。国は, 独法に政策目標を示すとともに一定の運営裁量を与えることで PDCA (Plan, Do, Check, Action) サイクルを機能させ, 限られた資源を効率的・効果的・経済的に使い政策実施パフォーマンスを向上させることを企図した。平成 13 年設立当初 57 法人でスタートした独法は, 平成 17 年に 113 法人まで増加した後, 平成 27 年 4 月 1 日現在 98 法人となっている。

2. 平成 27 年 4 月の独法改革の内容

制度導入から 14 年が経ち, 平成 27 年 4 月から独法制度は大きく変わる事となった¹⁾。改革による主な変更点は以下の 3 点である。

(1) 法人の裁量, 国の関与度合い等に応じた法人分類

独法を以下の 3 つの類型に分け, それぞれの特性に応じた運営形態とした。

● 行政執行法人…「造幣局」「国立印刷局」など 7 法人は, 役職員に国家公務員の身分を付与したうえで, 国の単年度予算管理とあわせた単年度の目標管理により事務・事業を行う

● 国立研究開発法人…「JAXA」など 31 法人は,

中長期的な目標管理 (5~7 年) により研究開発成果の最大化を目的とする研究開発に係る事務・事業を行う

● 中期目標管理法人…従来と同様に 67 法人は中期目標管理 (3~5 年) により事務・事業を行う

(2) 主務大臣のリーダーシップの下での PDCA サイクルの強化

PDCA サイクルを強化するために主務大臣自らが独法の業績強化を行うこととし, 各府省独法評価委員会の評価 (1 次評価) と政策評価・独立行政法人評価委員会の評価 (2 次評価) を廃止した。中 (長) 期目標終了時には, 新たに創設した府省横断的組織である独立行政法人評価制度委員会が主務大臣に意見勧告を行うとともに内閣総理大臣にたいしても意見具申ができるようにした。

(3) 目標設定・評価の精緻化・共通化

従来, 各府省でまちまちだった目標設定・評価を精緻化・共通化するために, 総務大臣が独法全体の目標設定・評価の指針を以下のように示した (総務大臣決定, 2014)²⁾。さらに, 独法を総務省の行政評価・監視の対象に加えた。

(a) 何を, いつまでに, どの程度の水準まで達成するのかを明らかにする

i. 具体的, 客観的, 適確かつ明確であること

ii. アウトプット目標を必ず定め, アウトカム目標もできる限り定める

iii. できる限り定量的な目標とする

iv. 実現可能性を過度に考慮した安易な水準としない

(b) 各目標の重要度, 優先度及び難易度を明らかにする

2015 年 9 月 3 日受付

〒 253-8550 神奈川県茅ヶ崎市行谷 1100

ishida@shonan.bunkyo.ac.jp

† Graduate School of Information and Communications,

Bunkyo University

1100 Namegaya, Chigasaki, Kanagawa 253-8550, Japan

主務大臣および各独法は今後、上記指針に基づき目標を設定することとなった。PDCA サイクルを機能させるために最も重要なことは、適切な目標設定である。「人は設定された指標によって行動する」という英語の諺があるように、組織や人は、設定した目標の達成に向け努力する。例えば、組織の使命が「創造的な技術を開発し産業を活性化する」というものであった場合に、具体的な目標を「査読付き論文数」にすれば、組織・人の努力はもっぱら「査読付き論文」の執筆・公表をゴールとする研究開発に向けられる。しかし、これがもし「産業界との連携数」や「ビジネス創出数」にすれば、ビジネスで活用可能な技術の研究開発に努力が向けられる。このようにに何を目標とするかは極めて重要である。誤った目標設定は、組織・人の方向付けを誤らせる。また、目標の達成度合いによって評価がなされることから、組織はどうしても「達成しやすい安易な目標」を設定しやすい。今回の改革ではそこに踏み込み、あえて達成が困難な目標であっても果敢にチャレンジすることを独法に促すために、各目標の重要度、優先度、難易度を明らかにさせ、達成が容易な目標と挑戦的な目標とを一律に評価せず、重み付けを考慮した評価を行うとした。これは画期的な試みといえ、今後の目標設定・評価の精度向上に大きく期待したい。

3. 会計改革

独法は原則として企業会計を採用し、発生主義会計に基づき財務諸表を作成している。事業年度終了後3か月以内に主務大臣に提出し、承認を受けるとともに、一定規模以上の法人は監査法人の財務諸表監査が義務づけられるなど、独法会計はわが国公会計において進んだ組織であるといえる。しかしその一方で、独法会計は「損益外減価償却」等の企業会計とは異なる独特の会計処理を有することから、「一般国民にわかりにくい」「ほとんど利用用途がない」等の批判を受けている（独立行政法人ガバナンス検討チーム（2009）³⁾。今回の改革では会計基準の抜本的な改革は行われず、運営費交付金の収益化基準の見直しとセグメント情報の開示を充実するという変更にとどまった。今後、新設された独立行政法人評価制度委員会に会計基準等部会において、独法会計の中長期的な課題を検討していく予定であるという。今後の抜本的な会計基準改革を期待したい。

4. おわりに

独法改革は成功するのだろうか。図1は平成25年度（26年3月31日）および平成26年度（27年3月31日）財務諸表を各独法がWeb上に公表した時期を示したものである（平成27年9月1日現在）。

8月までの公表数は、平成25年度財務諸表：35法人（全体の36%）にたいし、平成26年度財務諸表：59法人（全体の60%）であった。平成26年度財務諸表の公表時期が前年度より目立って早くなっていることがわかる。独法は前

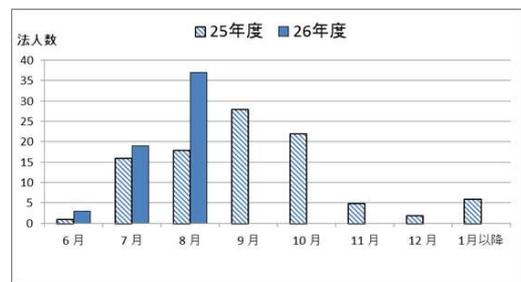


図1 財務諸表公表時期 出典：筆者調べ

述のとおり、事業年度終了後3か月以内に主務大臣に財務諸表を提出することが義務づけられているが、以前から一般への公表の遅れが指摘されていた。今回の改革と直接関係するものではないが、平成27年に入り財務諸表のWebへの公表時期が早まったことは、独法の業務運営改善を示す一つの表れといえるのではないかと。

岡本（2014）⁴⁾は、今回の改革ではPDCA サイクルを完結させるために必要な法人の業績評価の結果を予算に反映させる仕組みが担保されていないと指摘する。つまり、頑張った独法に予算を増やす仕組みが具体的に構築されていない、と批判している。しかし、経営努力により資金を効率・効果的に使った法人、あるいは著しい成果をあげた法人にたいし「予算の増額」というアメで報いることは国民が真に望むことだろうか。国民は、先の東京オリンピック新国立競技場の建設問題で明らかなように税金の無駄使いを望まない。節約できた資金は別の業務に回すか、国の借金返済に充てるなど有効に使って欲しいと考えるのが普通だろう。資金の節約ならびに成果達成のインセンティブのために「予算増額」以外の手段はないのか。これは、独法に限らず行政全般に共通した難しい課題である。今後の独法運営では、効率的で効果的な行政運営を促す新たな仕組みを構築する試みが必要だろう。

〔文 献〕

- 1) 閣議決定：「独立行政法人改革等に関する基本的な方針」, 2013.
- 2) 総務大臣決定：「独立行政法人の目標の策定に関する指針」, 2014.
- 3) 内閣官房 独立行政法人ガバナンス検討チーム：「独立行政法人ガバナンス検討チーム取りまとめ」, 2009.
- 4) 岡本：「独立行政法人改革は成功するのか」『情報センサー』Vol.97, 2014.



いしだ はるみ
石田 晴美 2005年3月横浜国立大学大学院国際社会科学部研究科修士。博士（経営学）。公認会計士。2005年文教大学情報学部着任。2007年4月より大学院情報学研究科情報学専攻兼任。2008年4月より同准教授。専門は公会計、行政評価。2013年8月～2015年3月政策評価・独立行政法人評価委員会委員を務める。情報学研究科では「財務会計情報特論」を担当。