

〇〇大臣所管独立行政法人の平成 28 年度から始まる 中（長）期目標案についての意見

平成 28 年度から始まる中（長）期目標案について、当委員会における調査審議の結果、独立行政法人通則法（平成 11 年法律第 103 号）第 29 条第 3 項及び第 35 条の 4 第 3 項に基づき意見を述べる必要がある事項は、以下に示すとおりである。

貴大臣におかれては、当該意見の趣旨を最大限いかして中（長）期目標を策定するとともに、貴大臣所管法人において当該目標に基づく組織運営・業務遂行がなされるよう適切に対応いただきたい。

【各大臣所管法人共通】

各大臣から諮問された中（長）期目標案（以下「目標案」という。）については、業務及び組織の見直しに係る各大臣所管法人共通意見（平成 27 年 11 月 17 日独評委第 45 号。以下「業務・組織見直しに係る共通意見」という。）や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 日総務大臣決定、平成 27 年 5 月 25 日改定。以下「目標策定指針」という。）については反映されているところであるが、当該意見等の趣旨を踏まえると、以下に述べる事項については、今回新たに定められる目標に基づく組織運営・業務遂行や、今後、中（長）期目標期間が終了する法人について新たな目標を定める上で重要と考えられることから、各大臣共通的に意見を述べるものとしているものである。

第 1 業務・組織見直しに係る共通意見の反映に関する指摘

1. 独立行政法人の統合効果の発揮の最大化

（1）業務・組織見直しに係る共通意見

業務・組織見直しに係る共通意見において、統合法人については、類似・関連する部門の統合・再編、間接部門の共通化・効率化、一体的マネジメント体制の構築、特に国立研究開発法人については研究部門の機動的再編等の新たな研究課題に向けた取組、を行うべき旨指摘したところである。

（2）目標案の状況及び指摘事項

今回、いずれの統合法人についても、上記の取組を実施するための具体的な目標が策定されている。

今後の法人運営に当たっては、中（長）期目標に規定された取組の着実な実施により、統合法人としての一体的なマネジメントを強化し、法人の政策実施機能の最大化、業務の質と効率性の双方の向上という統合効果の最大限の発揮につなげることが重要である。

2. 国の政策における位置付けの明確化

（1）業務・組織見直しに係る共通意見

法人の業務は、国の政策上の目的を効果的かつ効率的に実現する観点から実施される必要があることから、業務・組織見直しに係る共通意見において、目標策定指針等に沿って、国の政策における法人の位置付けの明確化、民間部門や関連法人との役割分担の明確化等について指摘したところである。

(2) 目標案の状況及び指摘事項

今回、いずれの法人についても、目標策定指針に従い、国の政策における法人の位置付けや役割（ミッション）、民間部門等との役割分担等について、目標案に明記されている。

今後の法人運営に当たっては、国の政策目的を実現するために、中（長）期目標に明記された法人の位置付け、ミッション等に基づき、これらを年度計画等や現場の業務目標にブレイクダウンした上で個別具体的な業務を遂行するとともに、国の政策の方向性が社会経済情勢に伴い変化した場合には、法人においても適時・確実に対応して業務の重点化・効率化を図り必要に応じて目標を見直すなど、法人の政策実施機能の最大化を図ることが重要である。

3. 政策目標の明確化

(1) 業務・組織見直しに係る共通意見

業務・組織見直しに係る共通意見において、国の政策の方向性に沿って業務及び組織の見直しを行うことはもとより、目標策定指針を踏まえ、法人のミッションの実現、アウトプットのみならずアウトカムの達成に向けて、業務の廃止・縮小・重点化、予算や人員の的確な投入などの選択と集中を行うこと、アウトカムが的確に測定できるような具体的かつ定量的な目標を設定することを指摘したところである。

また、国立研究開発法人についても、「研究開発成果の最大化」と「適正、効果的かつ効率的な業務運営」との両立の実現に資するよう、当該法人のミッションの実現、研究開発活動の国や社会に対する効果（アウトカム）の達成に向けて、可能な限り、工程表の活用などにより、研究成果の達成水準・達成時期を段階的に明確化していくこと、アウトカムの寄与・実現への貢献を的確に測定できるような具体的かつ明確な目標を設定することを指摘したところである。

(2) 目標策定指針及び評価指針

目標策定指針においては、「アウトプットに着目した目標を必ず定めるとともに、できる限りアウトカムに着目した目標を定めること」、「できる限り定量的な目標を定めるとともに、やむを得ず定性的な目標を定める場合には、関連した定量的な指標及び当該指標の達成水準を具体的かつ明確に定めること」、「目標水準については、実現可能性を過度に考慮した安易なものとはならず、法人の努力を促すことが期待されるような水準とすること」、「目標水準を定めるに至った考え方についても具体的かつ明確に記載すること」等とされている。

また、研究開発の事務及び事業については、目標策定指針において「できる限りアウトカムと関連させた目標とし、定量的な水準・観点について十分考慮した具体的かつ明確な目標を定める」、「目標策定時に適切な評価軸を設定する」、「定量的水準・観点を十分考慮した指標等を設定する」旨が規定されている。評価軸

については、目標策定指針において「研究開発の事務及び事業を評価するに際しての重要な視点となる」とされており、独立行政法人の評価に関する指針（平成26年9月2日総務大臣決定、平成27年5月25日改定。以下「評価指針」という。）において「中長期目標の策定時に設定した評価軸を基本として評価を行う」とされているものである。

（3）目標案の状況

今回、いずれの法人についても、最終的に諮問された目標案においては、目標策定指針に基づき、アウトカムに着目した具体的・定量的な目標・指標が定められている。

ただし、当委員会への諮問に至るまでの過程で、一部の法人について、定量的な目標が定められていないものや、定量的な目標水準の考え方となる過去の実績等が記載されていないもの、研究開発の事務及び事業に係る評価軸及び指標等を目標策定時ではなく評価の際に定めるとしていたもの、目標案とは別に評価軸及び指標等を定めており目標案と評価軸及び指標等の関係が不明確であったもの等がみられた。

（4）指摘事項

平成26年の独立行政法人制度改正の趣旨は、主務大臣による目標管理・評価の仕組みを徹底するものであり、国民に対する説明責任を果たしつつ法人の政策実施機能を最大化する観点から、主務大臣は適切な目標を定める必要があるため、政府統一的な目標策定のルールとして、総務大臣が目標策定指針を定めることとされたところである。

したがって、目標策定指針に基づき、①具体的・定量的な目標を定めることが必要であるとともに、②その水準は法人の努力を促すことが期待されるような水準とし、③その達成水準の考え方を明記する必要がある。

特に、国立研究開発法人についても、主に税金を財源とした運営費交付金により運営されている独立行政法人の一類型であることを踏まえ、国の政策における位置付け、法人の果たすべき役割などについて、国民に対する説明責任を果たすことができるような目標を定めることが重要であるため、目標策定指針に基づき、①研究開発の事務及び事業について具体的かつ明確な目標を策定するとともに、②目標策定時に評価軸及び指標等を設定する必要がある。加えて、評価指針に基づき評価軸を基本とした適切な評価を行うため、③設定した評価軸及び指標等について中長期目標に書き込むこととし、④評価軸及び指標等を中長期目標の別添等として定める場合には、評価軸及び指標等と目標との関連を中長期目標に明記し評価軸及び指標等を中長期目標と整合的に定める必要がある。

4. 組織運営・ガバナンスの適正化

（1）内部統制システムの充実・強化

①業務・組織見直しに係る共通意見

業務・組織見直しに係る共通意見において、法人の長の下で自律的なPDCAサイクルを十分に機能させる観点から、目標策定指針等に沿って、内部統制

システムの整備に関する事項を確実に目標等に定めること、法人のミッションや長の指示が確実に全役職員に伝達される仕組みの構築等の具体的な取組について日常的に進めていくことを指摘したところである。

②目標案の状況及び指摘事項

今回、いずれの法人についても、「「独立行政法人の業務の適性を確保するための体制等の整備」について」（平成26年11月28日総管査第322号）に基づく事項の確実な運用や、法人の長による内部統制の実態の継続的な把握、情報伝達・共有の手段としてのICT技術の活用など、内部統制システムの整備及び同システムが有効に機能するための取組について目標案に記載されている。

今後の法人運営に当たっては、中（長）期目標に規定された取組を着実に実施するとともに、法人の長が内部統制の実態を継続的に検証・確認し、必要な見直しを行い、内部統制を継続的かつ有効に機能させていくことが重要である。

(2) 法人の組織・人事管理における効率的・効果的な業務運営の実施

①業務・組織見直しに係る共通意見

業務・組織見直しに係る共通意見において、法人の組織・人事管理についても効率的・効果的な業務運営がなされるよう、法人の長がリーダーシップを発揮することが必要であり、その際、法人類型や業務内容の特性を踏まえ、外部の専門的知見が特に求められる分野における外部人材の招へいや人事交流の計画的・積極的な実施、研究開発における大学等とのクロスアポイントメント制度の導入などを行う方針を明確化すべき旨指摘したところである。

また、目標策定指針においても、法人の組織・人事管理について、法人の特性に応じ、具体的かつ明確に目標を策定することが求められている。

②目標案の状況及び指摘事項

今回、いずれの法人についても、法人類型や業務の特性に応じ、外部人材の招へいや人事交流の計画的な実施、クロスアポイントメント制度の導入等について具体的な目標が策定されている。

特に、クロスアポイントメント制度の導入については、新たに策定された「科学技術基本計画（平成28年1月22日閣議決定）」においても、大学及び公的研究機関等において積極的に導入することが求められていることも踏まえ、今後の法人運営に当たっては、法人のミッション、アウトカムと統合的な人材育成・登用方針を明確化し、上記（1）の内部統制の機能発揮と相まって、法人の長のリーダーシップを組織内で貫徹し、これらを現場レベルでの業務遂行に着実に反映していくという観点で組織・人事管理や業務遂行に当たっていくことが重要である。

5. 財務内容の改善

(1) 業務・組織見直しに係る共通意見

業務・組織見直しに係る共通意見において、既往の政府決定に基づく取組の着実な実施のほか、管理会計の手法の活用による個々の業務の予算管理の徹底など

の予算執行の効率化、繰越欠損金の計画的処理、自己収入の増加に向けた措置の具体化、出融資業務の財務マネジメント充実、シェアードサービスを活用する観点に留意しつつ共同調達の実施や間接業務を共同で行うことについて指摘したところである。

(2) 目標案の状況及び指摘事項

今回、いずれの法人についても、収益化単位の業務ごとの予算と実績の管理体制の構築など、上記指摘事項を実施するための具体的な目標が策定されているところであり、当該目標に基づきこれらの財務内容の改善に関する取組を引き続き推進していくことが重要である。

特に、管理会計の手法の活用による予算管理の徹底については、財務情報を活用した業務実績評価による、法人の長のリーダーシップの下で営まれる自律的なPDCAサイクルの機能強化に不可欠であることを踏まえ、今後の法人運営に当たっては、中（長）期目標に規定された取組の着実な実施により、法人の財務内容の改善・適正化を図り、法人の長のリーダーシップに基づく自主的・戦略的な業務運営を行うことが重要である。

第2 目標策定指針及び評価指針に基づく指摘

1. 「一定の事業等のまとまり」の設定

(1) 目標策定指針

中（長）期目標の項目の設定について、目標策定指針では、「法人の長の下での自律的なPDCAサイクルを設定し、法人内部のマネジメントを発揮し得るよう、適正かつ厳正な評価に資する一定の事業等のまとまりごとに目標を策定する」とされている。「一定の事業等のまとまり」は、同指針において、「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」とされ、評価に際して原則評価単位となるとされている。また、「独立行政法人会計基準」及び「独立行政法人会計基準注解」（平成12年2月16日設定、平成27年1月27日改訂。以下「独法会計基準」という。）では、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」とされている。

(2) 目標案の状況

今回、いずれの法人についても、最終的に諮問された目標案において、目標策定指針に基づき「一定の事業等のまとまり」が設定されている。

ただし、一部の法人について、当委員会への諮問に至るまでの過程で、一貫した管理責任を徹底し得る単位で「一定の事業等のまとまり」を設定していないなどの状況がみられた。

(3) 指摘事項

法人内部のマネジメント向上と適正かつ厳正な評価の実施に向け、PDCAサイクルのPである目標策定において、適切な管理責任の単位で「一定の事業等のまとまり」を設定することが極めて重要であることを踏まえ、①目標策定指針に

基づき、一貫した管理責任を徹底し得る単位で「一定の事業等のまとまり」を設定する必要がある。

加えて、その「一定の事業等のまとまり」が評価の際の評価単位となり独法会計基準におけるセグメント情報を開示する区分となることから、国民に対する説明責任の徹底と透明性の確保を図るため、②どの項目が「一定の事業等のまとまり」なのかについて、中（長）期目標に明確に示す必要がある。

なお、評価指針では、よりの確な評価を実施するため「一定の事業等のまとまり」をより細分化した単位で項目別評定を行うことも妨げないとされている。ただし、このような場合であっても、「一定の事業等のまとまり」がセグメント情報を開示する区分であり、インプット情報とアウトプット情報の対比による評価が必要であることから、「一定の事業等のまとまり」の単位での評価についてもあわせて実施しなければならない。このため、今後の評価における評定単位を細分化するかどうか、細分化した項目の評定をどのように「一定の事業等のまとまり」として評価するか等について、「一定の事業等のまとまり」の設定の際に留意することが重要である。

2. 重要度、優先度及び難易度の設定

(1) 目標策定指針及び評価指針

目標策定指針では、「達成が難しいような「チャレンジングな目標」を定めることが容易となることで、法人の職員がミッションや自らの職務の重要性を意識して業務を行うことができる」、「予算や人員の的確な投入を可能にするなど、法人の長のマネジメントの向上につながり、法人全体としての効果的・効率的な業務運営を行うことができる」等のため、重要度、優先度及び難易度が高い目標については、それらが高い旨及びその理由を明確に記載することとされている。

特に、難易度については、目標策定指針においていずれの目標の水準も「実現可能性を過度に考慮した安易な水準としてはならない」、「法人の努力を促すことが期待されるような水準とする」とされている中で、特に達成が難しいものについて難易度が高い旨を中（長）期目標に明記することで、「チャレンジングな目標」の設定を可能とする趣旨である。

また、評価指針においても、中（長）期目標において難易度が高いと設定された項目について評定を一段階引き上げることを考慮する旨が規定されるなど、目標策定時に設定する重要度、優先度及び難易度を利用してメリハリのある評価を可能とする仕組みを設けている。

(2) 目標案の状況

今回、いずれの法人についても、最終的に諮問された目標案において、目標策定指針及び評価指針の趣旨を踏まえ、適切に重要度、優先度及び難易度が付されている。

ただし、一部の法人について、当委員会への諮問に至るまでの過程で、理由を具体的に明記しないまま難易度が高い旨を記載するなどの状況がみられたところであり、このような難易度の付与は、目標策定指針の趣旨に反するのみならず、評定の一段階引き上げを考慮する旨を規定した評価指針の趣旨にも反し、適正かつ厳正な評価を阻害するおそれがあるものである。

(3) 指摘事項

主務大臣は、目標策定指針及び評価指針において、重要度、優先度及び難易度を付すことにより、これらを考慮したメリハリのある評価、達成が難しいような「チャレンジングな目標」の設定、法人の長のマネジメント向上につなげることができることとされた趣旨を十分踏まえ、法人や業務の特性に応じ、理由を明記した上で、適切に重要度、優先度及び難易度を付す必要がある。

3. 定量的な目標・指標の水準の設定

(1) 目標策定指針及び評価指針

目標策定指針においては、「定量的な目標・指標の水準については、実現可能性を過度に考慮した安易なものとしてはならない」、「法人の努力を促すことが期待されるような水準とする」、「目標水準を定めるに至った考え方についても具体的かつ明確に記載する」等とされている。

(2) 目標案の状況

今回、大部分の法人について、定量的な目標・指標の水準を設定するに当たり、過去の業務実績等を基準として設定している。

一方、新たに事業を実施する場合や新たな目標・指標を設定する場合など、過去の業務実績等を基準に目標・指標の水準を設定することができないものについては、類似業務の業務実績等に基づき水準を設定する等の法人もある。

(3) 指摘事項

新規事業や新たな目標・指標設定など過去の業務実績等を参考にできない場合や、期中で法人の資源（予算、人員等）が大幅に変更されたような場合などは、当初想定し目標に明記した水準とその後の業務実績に大きな乖離が生じる可能性も考えられる。このような場合、当初想定した目標・指標の水準に基づく評価は、必ずしも適正かつ厳正な評価とならず、評価結果に基づき業務の改善を促すという評価の実効性を失わせるおそれがある。

評価指針においても「目標策定の妥当性に留意する」、「目標水準の変更が必要な事項が検出された場合にはその旨記載する」こととされている趣旨を踏まえ、上記のとおり当初想定し目標に明記した水準とその後の業務実績に大きな乖離が生じた場合には、適正かつ厳正な評価が行われるよう、①評価の際に目標の妥当性の検証を行い、②目標策定指針に基づき目標を適宜見直す等、適切に対応する必要がある。