

「独立行政法人の目標の策定に関する指針」、「独立行政法人の評価に関する指針」等の見直しの必要性について

平成 30 年 11 月 29 日
独立行政法人評価制度委員会

1. 背景・経緯

- (1) 平成 26 年の独立行政法人制度改革において、独立行政法人通則法（平成 11 年法律第 103 号。以下「通則法」という。）の一部改正が行われ、国の行政の一部として政策実施を担う独立行政法人（以下「法人」という。）について、その能力を最大限に発揮させるため、主務大臣の下で P D C A サイクルを貫徹させることとし、主務大臣が目標の策定に加え評価も行い、評価結果を法人の組織・事業の見直しや改廃、国の政策への反映に活用するという仕組みに改められた。
- (2) この制度改革に伴い、総務大臣が法人の目標策定及び評価に関する政府統一的な指針を定めることとされ、「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 日一部改定。以下「目標策定指針」という。）及び「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 日一部改定。以下「評価指針」という。）（「目標策定指針」及び「評価指針」を「両指針」という。）が平成 26 年 9 月に決定された。
- (3) 独立行政法人評価制度委員会（以下「委員会」という。）においては、これまでの調査審議を通じて、
 - ① 法人の現状（リソース、強みなど）、法人を取り巻く環境変化等の分析が適切に行われなかったために、法人の能力をどのように活用すれば、法人の能力が、今後の時代が求める方向に最大限発揮されることとなるのかについて、目標で適切に示されていないのではないか
 - ② また、目標に①で示したような課題があるために、評価の意義や使い方が十分に理解されず、評価が主務大臣や法人の長の業務運営、マネジメントに十分に活用されていないのではないかとの問題意識を抱いたことから、これらの課題を解決するための方策を検討することとした。
- (4) こうした課題を解決するための一つ的手段として、政府統一的な指針である両指針の中に、主務大臣が取り組むべき事項や考え方を盛り込むことが有効であると考えられるため、「独立行政法人の中（長）期目標の策定について」（平成 29 年 12 月 4 日独立行政法人評価制度委員会決定。以下「平成

29年委員会決定」という。) 3. (2) ①において、各主務大臣や法人の意見を聴きつつ、現行の両指針の見直しを検討すべき内容を把握し、両指針の将来的な改定に向けて委員会として通則法第12条の2第1項第5号に基づく意見を述べる準備を進めることを表明した。

- (5) 今般、委員会として、両指針に盛り込む内容の方向性をとりまとめるに至ったことから、総務大臣に対して通則法に基づく意見を述べるものである。 総務大臣におかれては、本意見を踏まえて、両指針の見直しを検討されたい。

2. 見直しの基本的考え方

(1) 独立行政法人制度や制度改革の趣旨から求められること

独立行政法人制度の趣旨は、公共上の見地から確実に実施される必要がある事務・事業について、法人の自主的・自律的な業務運営を通じて効果的かつ効率的な実施を図ることである。

また、先般の制度改革の趣旨は、そうした法人の能力を最大限に発揮させることである。

こうしたことから、法人にその能力を最大限に発揮させるための仕組みとして、

- ① 法人に対する主務大臣の関与の在り方としては、主務大臣が予め明確な目標を示し、その達成状況を管理することによって法人の業務運営を管理する目標管理
- ② 業務運営の手法としては、業務実施状況を点検・検証し、その結果を次期の業務運営に反映させることを通じて、不断の業務改善を図るPDCAサイクルの確立

がそれぞれ要請されており、こうした仕組みを維持し、さらに効果的・効率的に機能させていくことが今後も引き続き有効である。

(2) これからの独立行政法人に求められること

近年では、人口減少社会への対応や急速な技術革新が進むAI、IoT等のイノベーションの社会実装のように、官民の協働や府省横断的な対応が必要な課題の重要性が増してきているなど、社会経済の動向やその変化に伴い、国の政策も重要課題が急速かつ複雑に変化している。

法人が、国の政策実施に大きな役割を担う機関として、こうした様々な政策課題の解決に貢献していくためには、自らが持つ専門性・人材面での強みを最大限発揮して、各府省、他法人や地方公共団体、民間部門との分担と協働による、いわばオールジャパンでの対応で重要な役割を担うなど、環境の変化とそれに伴う政策上求められる役割の変化に適切に対応していくことが、ますます重要となっている。

(3) 独立行政法人の目標、評価の実態

しかしながら、主務省や法人からの意見聴取を行うなど、調査審議を進めた結果、各法人の目標は1.(3)で示した課題があるために、2.(2)で示したような環境変化に対して迅速かつ的確に対応したものとなっておらず、法人の使命との関係で意味の乏しい目標（業績評価を客観的に行うことを過度に考慮するあまり、法人の使命との関係で意味の乏しい数値目標）や目標管理上不適切な目標（評価結果から逆算したかのような目標）も散見されるといった状況であり、結果として、その目標に対応する評価が、主務大臣や法人の長の業務運営、マネジメントに十分に活用されていない実態にあるとの認識に至った。

(4) 見直しの方向性

<目標について>

- ① 主務大臣から法人に方針を伝達するだけでなく、政策の実施機関である法人から、各地域の現場からの「気づき」を迅速に主務大臣に提言することも必要であることから、主務大臣は、目標策定に当たり、そうした点にも配慮して、法人の長と十分に意見交換を行った上で、
 - i) まず、法人の使命を明確化し、
 - ii) 次に、法人の現状（法人の専門性・人材面の強み・弱みを含めて）を的確に把握し、直面する課題は何かという分析を行うとともに、法人や法人が担う政策を取り巻く環境はどのように変化し、その変化にどのように対応していくのか（法人内部のリソース分析及び配分を含めて）を分析・検討し、それを踏まえて、政策課題の解決に向けた具体的な道筋を検討し、次期の目標を策定することが求められる。
- ② 法人は、目標の達成に向け、いつの時点で具体的に何を行うべきなのか、また、時点ごとに達成すべき成果を計画に明記した上で、法人の長のリーダーシップの下、法人自身の創意工夫により自主的・自律的に業務を運営することが求められる。その際、法人がどのような成果を出しているのかについては、法人の内部ではなく外部の状況を検証しなければ把握されないものであるため、法人は積極的に、法人外部の関係者（ステークホルダー）とつながりを持つとともに環境の変化を分析することが求められる。

<評価について>

- ③ 評価については、主務大臣や法人の長の業務運営、マネジメントに、より一層活用され、PDCAサイクルを回す中で、より高みを目指していく、いわば螺旋状に改善する形で適切に機能させる必要がある、そのためには、
 - i) 法人の自主性・自律性を促すようなより柔軟な仕組みに改めること
 - ii) 例えば、目標の達成状況が悪い部門への「てこ入れ」が必要かどうかの判断に使うなど評価結果の使い方を意識付けることによって評価結

果の活用を促進していくこと

iii) 複数の評価作業の重複をさけるよう効率的な方式に改めることなどを検討することも有効ではないか。

<見直しによる効果>

これにより、法人の目標管理との関係で意味の乏しい不適切な目標が設定されることがなくなるとともに、法人のマネジメントに資する有効な評価が行われること、また、当該期間における重要な業務、優先的に行うべき業務のメリハリ付けが促されるのではないか。

また、公的機関である法人は、その活動について、国民に対する透明性を確保する必要があるが、目標や評価の在り方の見直しに伴い、法人がどのような役割の下で、どのような活動を行いどのような成果を出したのかがより分かりやすく知らせることが可能となり、国民への説明責任も向上するのではないか。

3. 目標策定及び評価の見直しの方向性

法人の目標策定及び評価の見直しに当たっての基本的な考え方は、2.(4)のとおりであるが、

- ① 目標期間中の業務運営は、法人の自主性・自律性に委ねることが法人制度の趣旨であること
- ② 両指針は、主務大臣が目標策定及び評価を行う際によるべきものであって、今般の検討も、そのような性格を有する両指針の改定に向けた意見を述べるために行うものであること

から、本意見においては、直接的には主務大臣に求めるべきことを述べることとする。両指針の改定を踏まえて行われる目標策定・評価によって、法人の計画策定、業務運営等において発現するであろう効果については、いわば副次的効果として期待するものとして整理する。

I 目標について

(1) 法人制度の趣旨から求められる姿

法人の目標は、主務大臣にとって、政策目的の実現のために、法人を着実かつより効果的・効率的に機能させるための重要なツールであることから、目標には、国の政策実施における法人の役割や目標期間終了時に達成されるべき成果やその水準が的確かつ分かりやすく示されていることが重要である。

(2) これからの目標策定に求められること

近年では、人口減少社会への対応やイノベーションの社会実装のように、官民の協働や府省横断的な対応が必要な課題の重要性が増してきている

ど、社会経済の動向やその変化に伴い、国の政策も重要課題が急速かつ複雑に変化しており、政策実施機関たる法人についても、政策の中での役割や達成されるべき成果・水準にそうした変化を適切に反映させることが特に必要となっている。

(3) 見直しの方向性

① 目標策定の際の法人の使命の明確化、法人の現状・直面する課題、取り巻く環境の変化の的確な把握・分析の徹底

○ 法人の目標を上記(1)や(2)を満たすものにしていくためには、2.(4)①で述べたような考え方をさらに徹底し、法人の使命を明確化するとともに、法人の現状・直面する課題、取り巻く環境の変化の的確な把握・分析が重要であることから、目標策定指針において、目標の冒頭への

a) 法人の使命

b) 法人の現状(法人の専門性・人材面の強み・弱みを含む)・直面する課題の分析

c) 取り巻く環境の変化の分析(法人内部のリソース分析及び配分を含む)

の記載を明示的に求めることにより、目標策定の際の主務大臣によるこれらの分析・検討の実施を促すことを検討すべきである。

② 上記(3)①に関連して、これまで委員会が提示してきた考え方の明示

○ 委員会としても、上記(2)でも述べたように、社会経済の動向やその変化に伴い、国の政策の重要課題も急速かつ複雑に変化している状況を踏まえ、

a) 近年の政策上の重要課題から今後共通的に考慮する必要があると考えられる視点(ア 法人単独での事業実施に限らず関係機関・団体への支援や協働体制の確立・強化、イ 政策上の重要課題に対応した社会が求める専門人材を戦略的に育成するための関係機関との人事交流を含めた人材育成の方針、ウ トップマネジメントに積極的に取り組むための資源配分方針等)や

b) 業績評価を客観的に行うことを過度に考慮するあまり、法人の使命との関係で意味の乏しい数値目標を設定するようなことは本末転倒であり、目標策定に当たっては、法人に正しい「努力の方向性」を示すことが何よりも大事であること

を提示してきたところであり、そうした考え方を目標策定指針に明示することが有効であると考える。

(4) 見直しにより期待される効果

① 目標が法人の使命を果たすために目指すべき方向を的確かつ明確に示す業務運営上の「羅針盤」としてより一層機能することとなり、

- a) 業績評価を客観的に行うことを過度に考慮するあまり、法人の使命との関係で意味の乏しい数値目標が設定されることや、評価結果から逆算したかのような目標管理上不適切な目標が設定されることの抑制が期待できる。
 - b) 法人の現状や環境の変化を的確に反映した目標や指標が設定されることにより、評価の実効性も向上することが期待できる。特に、法人においては、実際の業務管理上も必要な目標・指標となることが期待できる。
 - c) 国民にとっては、法人が目指すものが、事前により明確に把握できるようになる。
- ② これまでの法人の統合や事務・事業の追加（特に法人の設置法以外の法律によるもの）では、法人の使命との関係で、当該法人が当該事務・事業の実施主体として最適であるかどうかとの観点からの検討はあまりなされてこなかったことがうかがわれるが、目標策定の度に、法人の使命を明確化することによって、
- a) （特に個別法による）事務・事業の追加に当たっては、法人の使命との関係での整理
 - b) 新たな事務・事業の追加を契機とする法人の使命の再検討
 - c) 新たに事務・事業が追加されることに伴う当該事務・事業に要する経費の確保のための予算配分の見直し
- を促すことも期待される。
- ③ 法人が担う施策や事務・事業は、法人を取り巻くその時々的情勢に応じて、新たに重要になったり、その重要度や優先度が変化すると考えられることから、目標やそれに対する評価、人材、予算等のリソース配分にも、そうした重要度や優先度を反映したメリハリ付けが重要である。上記の現状・直面する課題、取り巻く環境の変化の的確な把握・分析は、法人が実施する事務・事業の重要度や優先度を明確にする際の根拠にもなる。
- そのため、法人の現状・直面する課題、取り巻く環境の変化の的確な把握・分析を通じて、目標において、重要度、優先度及び困難度の設定の考え方を整理し、明示することについても検討すべきである。

II 評価について

(1) 法人制度の趣旨から求められる姿

PDCAサイクルを螺旋状に改善する形で適切に機能させる必要がある、そのためには、評価が次のサイクルにおける業務運営をよりよいものとするための材料としてより一層効果的・効率的に機能し、活用される必要がある。

(2) 評価の実態

評価については、現に、通則法に基づく評価作業とは別に業務の進捗管理等を行っている法人がある(※)など、主務大臣や法人の長の業務運営やマネジメントに十分には活用されていない状況が見られる。

※ 目標管理(=評価)においては、目標達成度が問題となることから、目標に対する成果が的確に測定できるような目標・指標の設定が必要であるが、実際には、何がどこまでできたかといった実績の把握に重点が置かれやすいため、例えば、投入した予算や研修、セミナー等の実施回数、利用者数といった法人内部で把握・管理されるアウトプットの目標や指標が設定されがちである。一方、法人の実際のマネジメントにおいては、取組が業務運営上どのような効果を上げたかがより重要であるため、ユーザの視点など、法人外部からの視点も取り入れたアウトカムの目標・指標が現在でも必要とされている。

(3) 見直しの方向性

① 評価ごとの目的・役割に応じて、業務運営やマネジメントにより利活用しやすい姿とすること

○ 評価を業務運営やマネジメントにより利活用しやすくすることについて、

ア) 主務大臣にとっては、現在は、目標期間終了時の評価(見込評価及び期間実績評価。行政執行法人については、年度評価。)と中期目標管理法人及び国立研究開発法人の年度評価(以下、本意見において、「年度評価」という場合は、中期目標管理法人及び国立研究開発法人の年度評価をいう。)は、目標管理上の役割が異なるにもかかわらず、評価指針において、全く同じ精度での評価を行うこととされているなど一律の対応が求められているため、それぞれの目的・役割に応じた機能性の向上を図る方向(メリハリ付け)での見直しを検討すべきである。

イ) 法人にとっては、評価が、通則法で求められている中期計画、年度計画の変更や次年度以降の目標の妥当性の検証に活用できることはもとより、業務運営上必要な業務実施状況の把握・分析と目標管理(=評価)のための業務実施状況の把握・分析が可能な限り直結することが有益であると考えられる。このため、2.(4)①で述べたような分析・検討を経た上で、目標や指標を設定することが重要であるが、それでもなお、法人や事務・事業によっては、業務運営上必要な目標・指標と目標管理のための目標・指標が完全には一致しない場合もある。

これに対しては、「通則法に基づく評価作業(法人による自己評価)は、主務大臣への報告の様式(多くの場合、総務大臣が提示している評価書の様式を踏襲。)に沿って行う必要があるため、業務運営上の業務実施状況の把握・分析を別途行う必要がある」とする法人があるところでもあり、自己評価のやり方や報告様式について、法人に適し

た内容にすることが有効であると考えられる。

このため、主務大臣の目標期間終了時の評価と年度評価について、目的・役割に応じたメリハリ付けを検討する中で、法人の自己評価をその法人により適した内容とする工夫がしやすくなるような方策を検討すべきである。

a) 目標期間終了時の評価について

- 主務大臣にとっては、目標期間における業務実績を最終的に判定し、当該法人の政策実施ツールとしての有効性を判断するためのものであり、目標期間中に達成すべきとされた目標の達成状況が的確に把握できることが重要である。
- そのため、目標項目ごとの達成状況が精緻に把握・分析できる必要があることから、現在の精度を維持する必要がある。
(法人による自己評価については、主務大臣による評価の材料である点において、同様に目標項目ごとの評価が必要となる。)
- 特に、見込評価は、法人の組織、事務・事業の見直しや次期の目標策定の材料となる点で、マネジメントの観点からより重要であり、現在の精度の維持が必要である。
- 一方、期間実績評価は、見込評価の時点で終了していなかった期間の実績を含めて、業務実績を最終的に確定させるものであることから、作業の効率化（例えば、見込評価以降に実績の見込から大きな変化がなく、かつ見込評価以降に考慮が必要な状況変化もないような場合には、数値の更新等必要な修正を行った上で、見込評価の流用で可とするなど）が可能ではないかと考えられる。
- なお、上記の見直しの際には、国民への説明責任の観点から、いずれにしても公表される評価書には、目標項目に対応した業務実績、評定及びその理由等の明示に留意する必要がある。

b) 中期目標管理法人・国立研究開発法人の年度評価について

- 主務大臣にとっては、中（長）期目標の達成に向けて、目標期間中の各年度における業務運営上の大きな課題等を的確に抽出できることが重要である（特に、目標期間終了時における目標の達成が危ぶまれる場合には、その理由を分析し、指導や業務改善命令により是正する必要があるほか、分析結果によっては、中（長）期計画の変更を求める必要があり、そうした事態の有無の把握は重要である。）。

- そのため、主務大臣による評価については、国民に対する説明責任の観点にも留意しつつ、目標期間中の業務運営は、法人の自主性・自律性に委ねるとの考えの下、業務運営上の大きな課題等の抽出に特化させるべく、
 - ア) 法人の業務運営上の課題（てこ入れが必要かどうかの判断に必要）や好成績となっているもの（さらに伸ばす必要性やリソースの他への転用の可否の判断等に必要）の抽出に集中できるような重点化
 - イ)（目標策定の際に分析・検討した上で設定した）重要度・困難度・優先度の高い事項への重点化
 - ウ) 中（長）期目標における目標項目ごとに評価する必要性の見直し（最低限、業務運営上の大きな課題等の抽出に必要な情報が得られればよいため、必ず目標項目ごとに評価する必要があるかどうかの検討が必要。なお、仮に、中（長）期目標の目標項目を評価項目とするとの原則を改める（それに伴い、中期計画や年度計画の項目とのリンクも必須ではなくなると思われる。）こととすれば、評価作業としても、法人や事務・事業に応じた業務実施状況の把握・分析が可能となり、法人にとっても有意義なものとなることが期待される。）
を図ることについて検討すべきである。

- さらに、先般、「独立行政法人の事業報告に関するガイドライン」（平成 30 年 9 月 3 日独立行政法人評価制度委員会会計基準等部会、財政制度等審議会財政制度分科会法制・公会計部会）が取りまとめられ、事業報告書と「業務実績等報告書」（通則法第 32 条第 2 項、第 35 条の 6 第 3 項及び第 35 条の 11 第 3 項に基づき作成される報告書。評価指針における「自己評価書」との関係が整理された。

ガイドラインにおいては、業績情報の提供の観点から事業報告書と「業務実績等報告書」は共通し、相対的に、事業報告書において概要情報が、「業務実績等報告書」において詳細情報が提供されるものと整理されたことを踏まえ、自己評価書については、上記の見直し後においても、事業報告書に掲載される内容を活用したものとする必要がある。

② どう使うのか（活用方法）の促進

- 評価の活用方法（達成状況が悪い部門への「てこ入れ」、達成状況が良い部門をさらに「伸ばす」、業績向上努力（C分野を翌年AやSにした等）の評価）を、例えば評価指針において、改めて具体的かつ明確に示すことによる意識付けを行うことや、評価結果が法人の職員に周知・浸透され、それによって業務運営上の課題が法人内に共有されることを求めることによって、評価の活用を促すことが期待される。

※ 現行では、評価の活用については、「何に使うか」（目標や計画への反映、業務運営への反映、組織、事務・事業の見直し等）は明らかにされているものの、「どう使うか」との視点は必ずしも明示されていない。

（４）見直しにより期待される効果

- ① 3. I（３）の見直しにより、法人の目標が法人の使命、現状・直面する課題、取り巻く環境を的確に反映したものとなり、そうした目標がその対象となる評価について、上記3. II（３）の見直しを行うことにより、主務大臣や法人の長による評価の業務運営、マネジメントへの活用が促進され、評価の実効性の向上が期待される。
- ② 評価の意義や使い方の理解が進み、評価作業そのものが目的化することなく、実際のマネジメントの中で意味のあるものとなることが期待される。
- ③ 主務大臣による中期目標管理法人及び国立研究開発法人の年度評価の活用方法がより明確になる。
- ④ 法人において、評価作業としての業績の把握・分析の業務運営上必要な業績の把握・分析への活用の可能性が拡大することが期待される。
- ⑤ さらに、目標策定及び評価双方の見直しにより、実情を踏まえた目標に対する業績の的確な把握・分析を踏まえた評価が徹底されることに伴い、目標や計画の妥当性の検証も可能になり、その結果、目標や計画の適切な見直しにつながる可能性も期待される。

（５）その他の論点

目標策定について、新たな視点（プロセスマネジメントの視点、人材育成に係る視点等）を加える等の見直しに対応した評価の方法を示す必要や、評価業務の簡素化に配慮する必要がある。

以上