

第1節 独立行政法人の制度等

(独立行政法人とは)

- ①公共性の高い事務・事業のうち、
 - ②国が直接実施する必要はないが、
 - ③民間の主体にゆだねると実施されないおそれのあるもの
- を実施する法人。

(特徴)

- ・業務の効率性・質の向上
- ・法人の自律的な業務運営の確保
- ・業務の透明性の確保

(根拠法令)

- ・独立行政法人通則法(平成11年法律第103号)(資料1-1「独立行政法人通則法(平成11年法律第103号)」参照)
- ・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

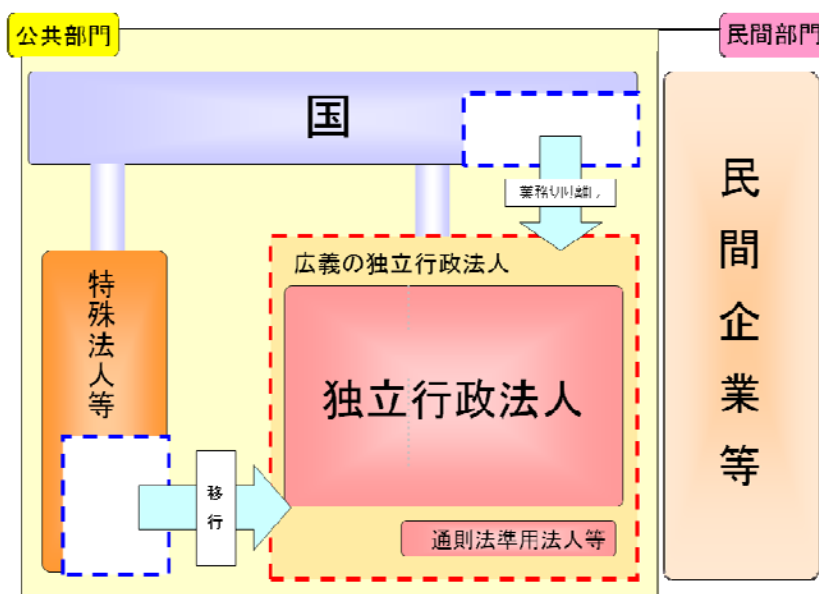
1 独立行政法人とは

独立行政法人は、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・事業のうち、国が直接実施する必要はないが民間の主体にゆだねると実施されないおそれのあるもの等を実施する、国とは別の法人格を有する法人である。平成13年に導入されたこの法人制度は、具体的には、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。)等に定められている。

独立行政法人は、平成13年1月の中央省庁等改革の実施に合わせ、主として国の機関から分離されたいわゆる「先行独法」と、特殊法人等から新たに独立行政法人化されたいわゆる「移行独法」などに分類される。

なお、通則法を準用する法人等として、日本司法支援センター、国立大学法人、大学共同利用機関法人及び日本私立学校振興・共済事業団(助成業務)がある。

図表1. 独立行政法人とは



2 独立行政法人制度の経緯

(1) 中央省庁等改革に伴う独立行政法人への移行

独立行政法人制度は、中央省庁等改革の柱の一つとして、行政改革会議最終報告(平成9年 12月3日)において導入が提言された制度である。その後、中央省庁等改革基本法(平成10年法律第103号)に制度の基本的な考え方が規定され、「中央省庁等改革の推進に関する方針」(平成11年4月27日中央省庁等改革推進本部決定)により、89の国の事務・事業について独立行政法人化の方針等が決定された。

これらを踏まえ、平成11年7月、独立行政法人の運営の基本、監督、職員の身分その他の制度の基本となる共通の事項を定めた通則法が制定され、以降、これを踏まえて関係法令の整備も進められた。

他方、平成11年12月に、独立行政法人の設立根拠となる法人の名称、目的、業務の範囲等に関する事項を定めた国立公文書館法の一部を改正する法律(平成11年法律第161号)等59の個別の独立行政法人の設置について定める法律(以下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を「個別法」という。)が制定され、続いて、12年5月に、独立行政法人教員研修センター法が制定された。

さらに、平成12年12月1日に閣議決定された「行政改革大綱」により、個別法の制定まで至っていなかった国の事務・事業についての独立行政法人への具体的な移行方針が定められた。

このような過程を経て、まず、独立行政法人国立公文書館(以下個別の独立行政法人名については、正式名称から「独立行政法人」の文字を省略する。)等57の独立行政法人が、平成13年4月に設立された。

(2) 特殊法人等改革に伴う独立行政法人への移行

中央省庁等改革においては、特殊法人等の改革も行われており、その中で、国の行政機関が行ってきた事務・事業についての独立行政法人化とは別に、特殊法人等の独立行政法人化も進められた。

まず、平成9年12月の行政改革会議最終報告において、特殊法人等の事務・事業の「徹底的な見直しをまず実施し、なお維持・継続すべきと判断された業務については、独立行政法人化の可否についての検討を視野に入れるとともに、特殊な法人として存置すべきと判断された法人についても、独立行政法人制度のねらいとするところが生かされるよう、適切な運営が図られなければならない」との考え方が示された。これを受けて、12年12月の「行政改革大綱」において、特殊法人等については、個別の事業の見直し結果を踏まえ、法人ごとに「当該見直し後の事業を担う実施主体としてふさわしい組織形態を決定する」とし、特に、「廃止又は民営化される法人以外の法人について、その事業及び組織運営の実態を踏まえつつ、独立行政法人通則法(平成11年法律第103号)に基づく独立行政法人への移行を検討する」との方針が決定され、この方針に沿って特殊法人等改革基本法(平成13年法律第58号)が制定され、特殊法人等改革を進める機関として、内閣に特殊法人等改革推進本部が設置された。そして、各特殊法人等の個別事業についての徹底した見直し及び同見直しを踏まえた組織形態の見直しが進められ、13年12月に、「特殊法人等整理合理化計画」として、廃止・民営化を行うことのできない特殊法人等の事務・事業の大部分が独立行政法人に移行することが閣議決定された。

特殊法人等改革推進本部は、平成14年10月に、「特殊法人等整理合理化計画」に従い設立又は統合する独立行政法人(以下「新独立行政法人」という。)の役職員は原則として非公務員とするこ

などを内容とする「特殊法人等の廃止・民営化等及び独立行政法人の設立等に当たっての基本方針について」を決定し、これを受け、同本部事務局は、15年4月に、新独立行政法人に関する「独立行政法人の中期目標等の策定指針」を各府省に通知した。

このような経緯を経て、「特殊法人等整理合理化計画」の対象特殊法人等のうち、平成15年度には26特殊法人及び15認可法人等が、16年度には9特殊法人及び9認可法人等が独立行政法人に移行した。また、17年度には道路関係四公団民営化関係4法に基づき、6つの高速道路株式会社とともに日本高速道路保有・債務返済機構が設立されたほか、2特殊法人が独立行政法人に移行した。さらに18年度及び19年度にはそれぞれ1特殊法人が独立行政法人に移行した。

(3) その他の独立行政法人

(1)及び(2)のほか、平成14年度に2法人、15年度に4法人、16年度に5法人、17年度に3法人、19年度に1法人の独立行政法人が設立された。

また、平成17年12月に閣議決定された「行政改革の重要方針」により、国の特別会計は「事業の必要性は認められるとしても国自体が担う必要性の薄いものは民間にゆだねるものとし、必ずしも国が直接行う必要性の薄いものは独立行政法人化するものとする」とこととされ、簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律(平成18年法律第47号)において国立高度専門医療センター特別会計、国有林野事業特別会計等7つの特別会計において経理される事務・事業の全部又は一部についても、独立行政法人化等が定められた。これを受け、22年4月に国立高度専門医療センター特別会計において経理されていた6つの組織(国立がん研究センター等)が独立行政法人に移行した。

(4) 独立行政法人通則法等の改正の状況

平成20年4月には、各府省独立行政法人評価委員会及び政策評価・独立行政法人評価委員会を廃止し、新たに総務省に独立行政法人評価委員会を設置して、独立行政法人の評価機能を一元化すること、内閣によるガバナンスを強化すること等を内容とする独立行政法人通則法の一部を改正する法律案が第169回通常国会に提出されたが、21年7月に未審議のまま廃案となった。

また、平成22年5月には、業務の見直し等により不要となった財産の国庫納付を義務付けることにより、独立行政法人の財務基盤の適正化及び国の財政への寄与を図ることを目的に、不要財産の処分及びその処分計画の中期計画への記載を義務付けること、政府出資に係る不要財産について、国庫への返納又は売却収入の納付、これに伴う減資等の規定を整備すること等を内容とする独立行政法人通則法の一部を改正する法律(平成22年法律第37号)が可決・成立した。

図表2. 独立行政法人制度の経緯

平成9年	12月	「行政改革会議最終報告」において独立行政法人制度の導入を提言
10年	6月	中央省庁等改革基本法(平成10年法律第103号)成立。独立行政法人制度の創設を規定
11年	4月	「中央省庁等改革の推進に関する方針」(平成11年4月27日中央省庁等改革推進本部決定)において、独立行政法人制度の骨格及び89の事務・事業の独立行政法人化の方針を決定
	7月	独立行政法人通則法(平成11年法律第103号)成立。独立行政法人の運営の基本、その他制度の基本となる共通の事項を規定 独立行政法人通則法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律(平成11年法律第104号)成立。独立行政法人制度の導入に伴い、国家公務員法(昭和22年法律第120号)、その他関係法律の規定を整備し、経過措置を規定
	12月	国立公文書館法の一部を改正する法律(平成11年法律第161号)等59法人のいわゆる個別法成立(「独立行政法人教員研修センター法」(平成12年法律第88号)は平成12年5月成立) 独立行政法人の業務実施の円滑化等のための関係法律の整備等に関する法律(平成11年法律第220号)成立
12年	6月	独立行政法人の組織、運営及び管理に係る共通的な事項に関する政令(平成12年政令第316号)制定
	12月	「行政改革大綱」(平成12年12月1日閣議決定)において、平成13年4月の独立行政法人移行及び今後の独立行政法人移行の方針を明示
13年	1月	独立行政法人通則法(平成11年法律第103号)施行
	4月	国立公文書館等57独立行政法人が発足
	12月	「特殊法人等整理合理化計画」(平成13年12月19日閣議決定)により、特殊法人等の事務・事業の大部分を独立行政法人に移行することを明示
14年	10月	「特殊法人等の廃止・民営化等及び独立行政法人の設立等に当たっての基本方針について」(平成14年10月18日特殊法人等改革推進本部決定)において、新独立行政法人の役職員は原則として非公務員とすることや、主務大臣は明確かつ具体的な中期目標を設定すること等を決定
15年	4月	「独立行政法人の中期目標等の策定指針」(平成15年4月18日特殊法人等改革推進本部事務局)において、各主務大臣及び各法人が中期目標及び中期計画を策定するに当たり指針とすべき事項を提示
	10月	特殊法人等から移行した独立行政法人の設立開始
17年	12月	「行政改革の重要方針」(平成17年12月24日閣議決定)において、国の特別会計は、「事業の必要性は認められるとしても国自体が担う必要性の薄いものは民間にゆだねるものとし、必ずしも国が直接行う必要性の薄いものは独立行政法人化するものとする」ことを決定
18年	6月	簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律(平成18年法律第47号)成立。特別会計において経理される事務及び事業の一部について独立行政法人化すること等を規定
19年	12月	「独立行政法人等整理合理化計画」(平成19年12月24日閣議決定)により、独立行政法人の徹底的な縮減等を決定
21年	12月	「独立行政法人の抜本的な見直しについて」(平成21年12月25日閣議決定)により、すべての独立行政法人のすべての事務・事業を抜本的に見直すこと等を決定
22年	5月	独立行政法人通則法の一部を改正する法律(平成22年法律第37号)成立。業務の見直し等により不要となった財産の国庫納付を義務付けること等を規定

(注)政策評価・独立行政法人評価委員会が作成した。

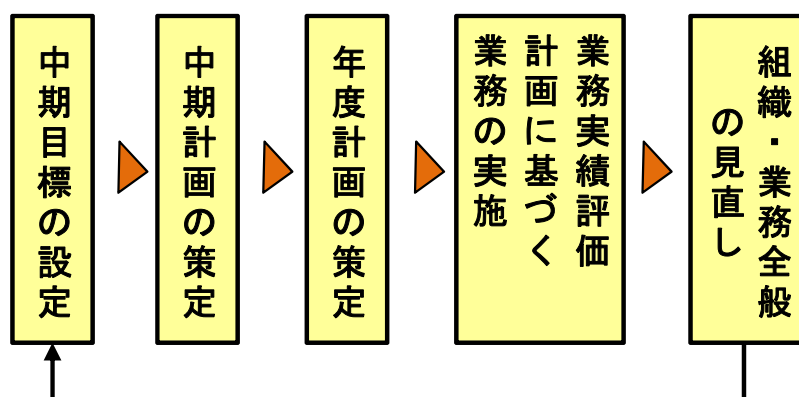
3 独立行政法人制度の特徴

(1) 業務の効率性・質の向上

ア 中期的な目標管理と第三者による事後評価、業務・組織全般の定期的見直し

主務大臣は、3年以上5年以下の期間において各独立行政法人が達成すべき業務運営に関する中期目標を定め、各独立行政法人はこの中期目標に基づき中期計画及び年度計画を策定し、これらの計画に基づき、適正かつ効率的に業務を運営する。そして、毎年度及び中期目標期間の業務実績について第三者機関による評価(独立行政法人の主務省に置かれる独立行政法人評価委員会(以下「府省評価委員会」という。)による一次評価及び総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会による二次評価)が行われる。さらに、中期目標期間終了時には主務大臣による法人の組織・業務全般にわたる見直しが行われる。

図表3. 目標管理と第三者による事後評価及び見直し



イ 企業的な経営手法による財務運営

独立行政法人は、企業会計原則を基本とした会計処理を行い、会計監査人（公認会計士又は監査法人）による監査（一部の小規模な独立行政法人を除く。）を受けるとともに、業務の遂行状況の適格な把握及び業績の適正な評価に資するため、国民等に対し有用な財務情報を提供することとしている。

(2) 法人の自律的な業務運営の確保

独立行政法人の長は役員（理事）を任免する権限を有し、民間人登用を含めた適材適所の役員人事を行うことが可能である。

また、法令等により組織の名称・数及び組織ごとの定員が定められている国の行政機関とは異なり、法人自らの判断により、業務の繁閑や行政ニーズの動向に応じて効率的かつ効果的な組織編成・人員配置を行うことが可能となっている。また、役職員の給与等については、法人の業績や役職員個人の業績等が反映される仕組みを導入している。なお、独立行政法人には、法人の目的や業務の性質に応じ、役職員に国家公務員の身分を与える「特定独立行政法人」と、それ以外の独立行政法人（以下「非特定独立行政法人」という。）があり、前者については、人事管理に関し、国家公務員に係る法制の適用がある。

さらに、国の一般的な予算管理においては、毎年度事前に予算査定を受け、原則として、他の費目への移用・流用や次年度への繰越しができない等の仕組みとなっている。これに対し、独立行政法人制度においては、例えば、国から交付される運営費交付金については、予定された用途以外の用途に充てることも可能であり、また、経営努力により生じた剰余金については、主務大臣の承認を受けて中期計画で定められた用途の範囲内で取り崩して使用することができるなど、効率的かつ効果的な財政運営が可能となっている。

(3) 業務の透明性の確保

独立行政法人制度においては、法人の組織・業務運営等の透明性が重視されており、中期目標、中期計画、年度計画、事業報告書、財務諸表、監事及び会計監査人の監査結果、府省評価委員会の評価結果等については、すべて公表が義務付けられ、官報等への公告及び閲覧による公表のほか、ホームページへの掲載などの積極的な公表が求められている。