

独立行政法人の評価に関する一考察

A Study of Evaluation of Incorporated Administrative Agencies

黒越 頼雄（香芝市役所）

Yorio, KUROGOSHI (Kashiba City Hall)

本稿は、独立行政法人の評価制度をテーマに取り上げ、その課題と問題点を検証し、今後の改善点の展望を行うものである。独立行政法人制度は、中央省庁再編により、巨大官庁が誕生したことを受けて、行政組織の減量化を図ることを目的として創設された。自律した経営権限が与えられる代わりに、事後の業績成果が測定されるNPM型組織である。独立行政法人の評価は、中期目標・中期計画を対象にして多段階で行われるが、本稿では、ケーススタディとして経済産業省所管の独立行政法人産業技術総合研究所を取り上げ、独立行政法人のマネジメントと法人内部での自己評価から法に定める一連の流れを検証した。第1段階の自己評価では、産総研では、様々な先駆的な取り組みが行われており、独立行政法人のメリットを生かした成功例である。第2段階の外部評価の役割を担う評価委員会の評価では、主務省評価委員会、総務省評価委員会の役割分担が明確でなく、二重評価の形での問題点が見られる。第3段階の中期目標期間終了後に行われる業務全般の見直しは、評価結果よりも政治の折衝の中で、現実には決定している部分が多い。評価の重複の解消策として、主務省評価委員会は、所管独立行政法人の自己評価結果を生かした評価を外部からの視点で行い、総務省評価委員会は、全省庁的立場から独立行政法人制度全般に関する意見、経営のベストプラクティスを提言していくなどの明確な役割分担が必要である。また、評価の対象となる中期目標・中期計画は、政策目標の明示、主務大臣と独立行政法人の長との契約という位置づけを明確にした運用を行うことによって、両者の関係に緊張感を保つことが制度の目的である自律した経営権限と事後の業績測定という仕組みを生かすことになる。この3段階の評価が機能してこそ、NPM型組織としての独立行政法人のガバナンスが確立する。

キーワード：独立行政法人、評価、業績測定、組織マネジメント、ガバナンス

Keywords: Incorporated Administrative Agencies (IAA's), Evaluation, Performance Measurement, Organization Management, Governance

第1章 独立行政法人制度の枠組みと基本理念について

1. 独立行政法人制度創設の経緯と目的

独立行政法人制度は、平成8年から9年にかけて行われたいわゆる「橋本行革」における行政改革会議において創設され、平成13年4月にスタートした。

平成9年12月の行政改革会議最終報告書の構成は、「内閣機能の強化」「新たな中央省庁の在り方」「行政機能の減量（アウトソーシング）、効率化等」「公務員制度の改革」に分かれている。独立行政法人は、「行政機能の減量（アウトソーシング）、効率化等」に位置づけられており、その目的が国家行政組織の減量化にあったことが窺える。

藤田¹⁾〔1999〕は、この間の事情を「行政改革会議の中においては、中央省庁を再編して大きくくりにし、ほぼ半減するという目的があり、その前提として、国家行政の減量を行うことが不可避であった。そして行政活動の奥行きを狭めるという意味での『垂直的減量』をいわゆる企画立案機能と実施機能の分離そしてそれを具体化する手段として民営化および独立行政法人制度の導入が図られたのである。」そして垂直的減量と

は、「省庁大くくりの前提条件を作るための組織の減量ということにある以上、何よりもまず、その業務分野を国の行政機構とは別組織に委ねることそれ自体である。言葉を替えて言えば、すなわち、とにもかくにも国からは独立の法人格を付与するということが必要最低限度の要請である。」と述べている。また、村松〔2004〕は、「行政改革会議の中で中央省庁を再編して目的別に大くくりにするという手法により、いわゆる巨大官庁が誕生したことの政治的バランスの作用として、減量化を図るため独立行政法人が創設された。」と指摘している。

このように、独立行政法人制度は、行政改革会議の中の中心的課題であった中央省庁の大くくり再編の結果誕生した巨大省庁の解決策として、国家行政組織の減量化を第一の目的として創設されたものである。

2. 独立行政法人制度の性格と特徴について

（1）独立行政法人とエージェンシー制度

独立行政法人の制度設計にあたっては、英国のエージェンシー制度が参考にされた。エージェンシーは、行政の質と効率性の向上のために政策機能と分離した政府の執行機能を遂行するための組織を設立するもので、1988年にサッチャー首相の下で制度化された。

このエージェンシー制度と独立行政法人の比較を行い、独立行政法人制度の特徴を述べる。

まず第1点目は、制度創設の目的である。英国エージェンシー制度の場合は、効率性とサービスの向上が目的であるのに対して、独立行政法人制度の目的は、先に述べたようにアウトソーシング、国家組織の減量化である。このため、独立行政法人は、中央省庁と切り離された、国とは別の法人格を有する組織となっており、英国エージェンシーは、政府内組織にとどまっている。

このことは、対象業務にも関係してくる。独立行政法人通則法（以下「通則法」と標記）第2条第1項において、対象となる業務は、「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、民間の主体にゆだ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」と規定されている。

英国の場合、エージェンシー化される業務は、行政執行部門のすべてが対象となっているが、独立行政法人では、減量化が目的である以上、直接的に、国が実施する必要のない事務事業が対象となり、その範囲が限定されることになる。また、橋本行革後の独立行政法人制度化までの過程の中で、公務員数の削減が大きな政治的テーマ²⁾となった。このため、公務員数に含まれない独立行政法人が注目され、それとともに国立大学の独立行政法人化が進められていった経緯もある。このように見ていくと、減量化という目的が優先されたことにより、制度設計の理念である事後の業績評価による効率性の向上をめざすのにふさわしい業務が独立行政法人化されたのかという点では、疑問の残るところである。

2点目としては、職員の身分制度の問題である。これについては、中央省庁と切り離す別個の組織であること、また、運営面での自由さを担保していくためには、非公務員型にするということが論理的な結論であった。しかしながら、公務員の身分保障を求める反対意見が強くあったことから、制度をスムーズにスタートさせるために、行政改革会議において、激しい議論の結果、公務員型と非公務員型の二つのタイプが置かれた³⁾。制度スタートの平成13年4月時点においては、公務員型52法人に対して、非公務員型は5法人であった。業績をモニタリングし、それを職員給与に反映させるという人事制度においても「民」に近い制度設計を行いながら、公務員身分が職員に与えられるという極めて不自然な形であった。ただし、平成16年度、17年度の中期目標期間終了時の見直しにより、非公務員型への移行が進められており、これは前進と言え

る。一方、英国のエージェンシー制度は、効率性に重点を置いた制度設計であるため、行政組織として内部組織であり、当然、身分は公務員である。

3 点目としては、設置根拠の問題である。独立行政法人は、法令の定めがあるが、英国では、それがなく、日英の法文化の差が現れている。したがって、英国の場合は、組織の改編が容易であるが、独立行政法人の場合は、すべて国会の法制定という手続きがないと、法人の設立も解散もできない。このため、行政改革の観点からは、機動的な再編ができにくい仕組みとはなっているものの、国会の統制が届くというメリットもある。

（２）独立行政法人制度の理論的背景

このように、独立行政法人制度には様々な問題はあるが、その基本原理としては、NPM（ニューパブリックマネジメント）理論の影響を受け、官と民の中間的組織として、行政に新しい形態を持ち込んだものである。NPMは、1980年代半ばに英国、ニュージーランドなどを中心に広まった新たな行政手法の考えであり、行政にもできるだけ民間経営の手法を取り入れようとする新しい公共経営理論であると定義される（大住〔1999〕p.1）。その核心は、行政においても業績成果主義の考えを取り入れ、事後にそれを的確に評価していくための組織編制とすることであり、その手法のひとつがエージェンシー化、すなわち独立行政法人制度である。

主務省と独立行政法人の関係を考えてみると、政策立案機関である主務省は依頼人、実施機関である独立行政法人は代理人であると言える。この依頼人と代理人の関係を扱うのがプリンシパル・エージェント理論である。エージェント（代理人）がプリンシパル（依頼人）に代わり、意思決定を行い実行に移すときに、エージェントは必ずしもプリンシパルから見て最善の行動をとるとは限らないとされている。一般的に見て、両者の利害は一致せず、エージェントに自由裁量権限がある以上、自身にとって、最も有益な行動をとることが自然であるからである。また、実際に業務の実施にあたるエージェントがプリンシパルよりも、多くの情報を持っており、情報の少ないプリンシパルと現場であるエージェントとの間に指示内容を巡っての乖離が生じることもある。このような関係において、プリンシパルの利害に沿うような行動をエージェントにとらせるための方策が、動機づけとモニタリング制度の確立である。

政策の実施機関である独立行政法人制度の考察にあたっては、この関係を踏まえておく必要がある。独立行政法人は、主務省からの事前関与をできるだけ廃し、法人の自由裁量による組織運営を担保する代わりに、事後チェックの仕組みを充実させることにより主務省が独立行政法人の業務運営をコントロールするという制度設計がなされている。制度導入には、アウトソーシングという目的でスタートをしているわけだが、「事前関与の廃止」「事後の業績評価」「業績成果を重視した組織マネジメント」の仕組みが独立行政法人制度の基本理念である⁴⁾したがって、その業績成果を評価測定する仕組みが有効に機能していることが、独立行政法人制度においては、極めて重要となってくるのである。

3. 独立行政法人評価の分析

（１）独立行政法人評価の枠組み

独立行政法人の評価の基本的枠組みは、通則法にその定めがある。①主務省から独立行政法人への中期目標の提示→②独立行政法人による中期計画の策定→③中期目標・中期計画の達成をめざした独立行政法人の業務の運営→④主務省評価委員会・総務省評価委員会による外部評価→⑤中期目標期間終了後の主務大臣による見直しという、いわゆる「PLAN→DO→SEE」のPDSサイクルが通則法の中に組み込まれてい

る。

一般的に評価の要素は5W1Hで表すことができる。「誰が（評価者）」（WHO）、「誰のために（評価目的）」（TO WHOM）、「何を（評価対象）」（WHAT）、「いつ（評価時期）（WHEN）、「なぜ（評価の根拠）」（WHY）という、この5つの「W」が決まって、はじめて、「いかに（評価手法）」（HOW）評価手法が決まることになる（古川・北大路〔2004〕 pp. 40-42）。

独立行政法人評価をこの5W1Hに沿って見ていくと次表のとおりとなる。ひとことで言うと、中期目標・中期計画の達成度を対象として多段階重層的に評価を行っている形である。

図表 1 5W1Hによる独立行政法人評価の分析

評価場面 評価要素	独立行政法人内部の 自己評価	評価委員会の評価		中期目標期間終了時の評価
評価者	法人経営層	主務省評価委員会	総務省評価委員会	主務大臣
評価の目的	独立行政法人内部の業績成果の把握による組織の生産性の向上	外部評価として、中期目標・中期計画の達成度の把握による法人の業績成果の向上	主務省評価委員会の評価の適正性の確保と全府省的視点	独立行政法人業務の継続も含めた全般の見直し
評価の対象	中期目標・中期計画の達成度	中期目標・中期計画の達成度	主務省評価委員会の評価結果	独立行政法人業務の必要性、組織のあり方組織及び業務の全般
評価の時期	独立行政法人によって異なる。	年度実績評価について、毎年度終了後に事後評価として実施	主務省評価委員会からの評価結果を受けた後、予算編成までの期間に例年実施	中期目標期間終了時、（現実には前倒しで実施）
評価の実施根拠	法の規定はなく、独立行政法人が独自に実施。	独立行政法人通則法第 32 条 1～4 項（及び 34 条）	独立行政法人通則法第 32 条第 5 項（及び 34 条）	独立行政法人通則法第 35 条
評価の手法	独立行政法人によって異なる	中期目標・中期計画の項目に沿って、その達成度を 5 段階で評価	主務省の評価委員会の評価結果を評価し、必要に応じて、主務省評価委員会に意見	総務省評価委員会の勧告を基に平成 15. 8. 1 閣議決定により評価

（２）独立行政法人評価の構造

この5W1Hの分析を基に、独立行政法人評価の構造を考えてみると、評価は、3段階で行われていることがわかる。

まず、評価の第1段階は、組織内部での業績測定である。ここでは、評価というよりも、自己組織の生産性向上のための業績を測定するもので、法人がその業務特性に応じて独自に実施するものである。

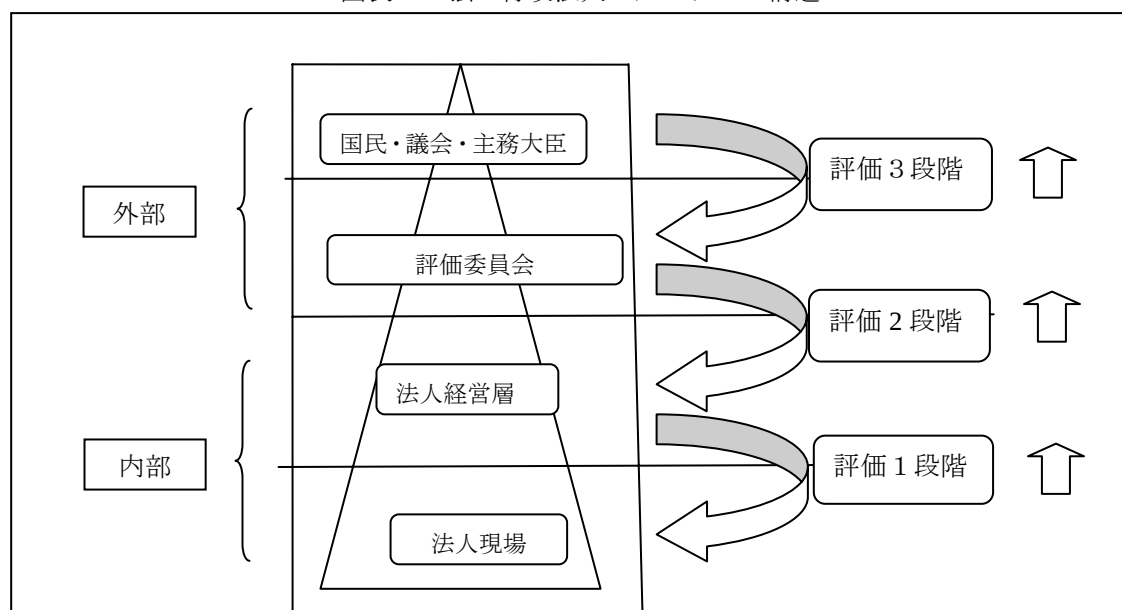
評価の第2段階は、通則法に定める評価委員会からの法人の業務の実績の評価であり、主務省評価委員会と総務省評価委員会が二重で評価を行うことになっている。

評価の第3段階は、総務省評価委員会の主要な事務事業の改廃についての勧告を受けた主務大臣の中期目標期間終了時の評価である。その評価結果を受けて、独立行政法人の組織の存廃が決まることになるが、これには法律の制定が必要なことから、最終的には、国民代表である国会の評価を受けることになる。先に述べたように、国会の承認を最終的に受けなければならない点で、機動的な組織改編ができないという欠点はあるものの、行政組織として最終評価が国会となっている点については、民主的統制が行き届いていると言える。

この3段階の評価の仕組みが独立行政法人のガバナンスを構成しており、図表2のように表すことが可能である。1層目は独立行政法人内部での現場での業務の実施、2層目は法人の経営層による業績成果を核と

した経営、3層目は主務省と評価委員会の評価、4層目は国民そして国民代表である議会の評価である。
 次章においては、ケーススタディを取り上げ、それぞれの段階における独立行政法人評価の現状を見る。

図表2 独立行政法人のガバナンス構造⁵⁾



第2章 独立行政法人評価のケーススタディ

1. 産総研の内部評価と組織マネジメント

ケーススタディとして、経済産業省所管の産業技術総合研究所（以下「産総研」）を取り上げ、①法人の内部評価、②評価委員会の評価、③中期目標期間終了時の見直しのそれぞれの評価場面での実際の状況を見ていく。

産総研は、旧工業技術院に置かれていた15の国立研究機関及び旧通商産業省に置かれていた計量教習所を統合し、平成13年4月1日に公務員型の独立行政法人として発足した。従業員数約3000人規模を誇る最大の独立行政法人のひとつであり、平成17年度からは、非公務員型に移行している。組織の基本理念を「産業技術の向上を通じた社会の発展への寄与」として「我が国のたゆみない産業技術革新を先導することにより、技術的发展可能な地域社会の実現に寄与していく」ことをめざしている。

産総研は、内部評価の仕組みにおいて、先進的な取り組みを進めており、独立行政法人化されたメリットを生かした成功ケースであると評されることが多い。

特に、アウトカムを重視した評価を行うこととしているが、産総研の業務である研究開発分野は、アウトカムの表出には長期の期間が必要であること、研究成果であるアウトプットが直接的にアウトカムに結びつくまでには営業努力や社会情勢に作用されることが多いことなど、アウトプットが直接的にアウトカムに結びつかないなどの問題がある。

これらを考慮して4つの評価の視点を挙げている。

まず、第1点目は、実現されたアウトカムの評価で、評価の基本となる。しかしながら、研究開発のアウトカムの表出には長時間を要することから、毎年、これを評価するのではなく、数年に1度程度、具体的には中期目標期間にあわせた評価になる。いま、アウトカムとして現れているものは、工業技術院時代の研究によって生み出されたアウトプットに基づいているものが多い。具体的なアウトカム評価としては、どのよ

うな形でアウトカムとして表出しているかを検証していくことになる。

2点目は、いま、研究しているものの重要な初期成果を対象に将来のアウトカムの実現に向けて、どのようなシナリオ・ロードマップを描いているのか、このロードマップを評価の対象とするものである。

3点目は、アウトカム実現に寄与することのできるアウトプット指標の評価である。シナリオ・ロードマップに基づいて、アウトカム実現に寄与すると想定されるアウトプット・初期成果がどの程度得られているかを評価するものである。

4点目は、アウトカム実現に向けた組織マネジメントの評価である。組織体制、研究体制、組織マネジメントを評価対象として、アウトカム実現のためにどのような研究体制を設けているか、どのようなマネジメントを行っているかを評価するものである。

将来のアウトカム実現に向けての体制の整備と現状の取り組みという視点に立って、実現されたアウトカム、ロードマップ、アウトプット、組織マネジメントの4点を評価対象としている。アウトカムに到達するに至るまでの過程を重視するという基本的な考え方となっている。その過程の組み立ての上に、はじめて想定したアウトカムが実現すると言えるであろう。

行政全般においても、教育、環境などアウトカムが現れるまでには、長時間を要する分野も数多くあり、産総研の試みは非常に参考になるものであり、応用が可能である。

さらに、産総研では、このような評価の仕組みを軸として、組織のパフォーマンス向上のために、以下の取り組みが行われている。

その1点目としては、職員の組織理念の共有が挙げられる。理事長と全職員との直接対話のワークショップが、年15回以上開催されており、産総研の社会における意味を組織全体で共有するために、職員代表の委員会で「憲章」が制定されている。

2点目としては、フラットな組織運営である。組織内において理事長と組織ユニットの長がポリシーステートメントによる契約を結び、組織ユニット経営には、理事長は関与しないというフラットな組織形態がとられている。

3点目としては、評価結果の予算配分、人事面などの組織マネジメントへの活用である。高い評価に対しては、毎年度の研究実績評価に応じて研究費及び業績給を増減して支給するなどインセンティブが与えられる。職員の個人評価においても、産総研のビジョンを個人にブレイクダウンした目標を毎年、設定し、その達成度を評価する短期評価制度、数年の期間において組織への貢献度を判断する長期評価制度の二つが設計されている。

また、産総研では、評価体制としては、独立行政法人としての発足直後より、理事長直轄の評価部を設置して、非常に力を注いできた。PLAN→企画部、DO→各研究ユニット、SEE→評価部と、それぞれ独立した形態をとっており、評価部が組織内におけるチェック機関の役割を果たしており、「組織内の三権分立」が確立されている。評価の実効性を高めていくためにも、この三者の緊密な連携が鍵になる。関係者へのインタビューの中でも、「評価が組織の羅針盤の役割を果たす」との言葉もあり、産総研内部で評価の重要性を認識していることが強く窺えた。

2. 評価委員会の評価

(1) 主務省評価委員会による評価

独立行政法人は、通則法第32条に定めるところにより、各事業年度の業務の実績を主務省に設置される評価委員会で評価を受ける。産総研の業績を評価する経済産業省評価委員会では、経済産業省独立行政法人評

価委員会令第5条の規定により、分科会を設置している。産総研は、「産業技術分科会」に属しているが、さらに、この下に部会として、産業技術総合研究所部会並びに新エネルギー・産業技術総合開発機構部会が設置されており、産総研に関する評価は、この部会と本委員会で行われている。

平成16年度に行われた平成15年度実績評価の過程を見てみると、まずは、産総研部会の各委員が評価し、その結果を部会において集約する。そして、部会における審議状況を踏まえて、本委員会で最終決定される。部会における審議は3回、本委員会での審議は1回にとどまっており、独立行政法人の専門的な業務展開を考えてみたときに、この回数で、果たして、真の意味での評価が実施されるのかは疑問と言わざるを得ない。しかしながら、外部評価委員会の評価は、限られた時間の中で、有識者を集める委員会の開催という制約がある。この点を考えてみると、この回数にとどめていくのも現実的な選択であるのかもしれない。

（２）総務省評価委員会による評価

通則法第32条3項の定めによると、独立行政法人の評価は主務省評価委員会から総務省評価委員会に通知され、総務省評価委員会には必要があると認めるときは、これに対して意見を述べることができるとされている。総務省評価委員会では、産総研をはじめ、すべての独立行政法人の二次評価を行うことになる。

ここでは、主務省評価委員会と総務省評価委員会の評価の重複の問題があり、次章において詳細に述べる。

３．中期目標期間終了時の主務大臣による見直し

中期目標期間終了時においては、通則法第35条の規定により、主務大臣は、評価委員会の意見を聴いて、当該独立行政法人の業務を継続させる必要性、組織の在り方その他その組織及び業務の全般にわたる検討を行い、その結果に基づき、所要の措置を講ずるものとされている。また、通則法第35条第3項の定めにより、総務省評価委員会は、「主要な事務事業の改廃に関して主務大臣に勧告することができる」とされている。

この見直しを進めるにあたって、平成15年8月1日に「中期目標期間終了時における組織・業務全般の見直しに係る基準」が閣議決定されており、見直しまでの過程の中には、法的枠組みに加えて、新たに「行政改革推進本部」の決定という手続きが加えられた。

行政改革推進本部の関係では、さらに第三者機関として、「独立行政法人に関する有識者会議」が平成16年6月に設置され、各法人に対するヒアリングも行われている。このように、政府の取り組みが組み込まれたことにより、中期目標終了時における見直しまでの流れは、評価委員会の役割よりも政治主導の側面が強く、必ずしも、法制定時の想定どおりとはなっていない。中央省庁から切り離されたとは言え、政府機関の改廃という問題を考えてみたときに、政治的力学が作用することは、やむをえないし、最終的に国民の代表である政治家の判断になることも当然ではあろう。

しかしながら、主務省評価委員会から積み上げられてきた評価が、中期目標期間の終了時における最も重要な局面において、必ずしも利用されているとは言えない状況であることは、問題ではないだろうか。

第3章 独立行政法人評価の課題と問題点

１．主務省評価委員会と総務省評価委員会の二重評価を巡る問題について

（１）評価委員会の二重評価の現状について

独立行政法人評価は、主務省評価委員会の評価結果を総務省評価委員会において二次評価を行う、いわば二重評価・ダブルチェックの仕組みであり、これが最も特徴的である。まずは、この仕組みについての問題

点を検討する。

制度設計時の「行政改革会議」においても、外部評価を強めるという視点と法人サイドの自主性の確保という二律背反する問題をどう調整を図るかという点が議論となっていた⁶⁾。現行の仕組みとされたのは、主務省評価委員会の評価だけでは内部評価に近く「お手盛り」という批判もあり得るため、第三者機関からの評価という視点に力点を置くことと専門的な評価にとどまらない全府省横断的な観点からの評価が必要とされたからである。評価の質を高めることと外部からの信頼性を向上させることが目的ではあるが、複雑な仕組みそれ自体から発生する評価に対する費用対効果の問題もある。西山〔2004〕は、この点について、「多元的・重層的な統制に対する事務作業自体がコストとなることに留意する必要がある」と指摘している。

政策執行機関である独立行政法人の評価は、本来、政策目標を提示している主務省が行うべきものであるが、まず、主務省が、第三者の外部の専門委員で構成される評価機関を置いて評価の役割を委任している⁷⁾。この時点ですでに一定程度の信頼性の確保はされているが、さらに屋上屋を重ねる形で、総務省評価委員会が主務省評価委員会の評価した評価を行う形態となっている。

一次評価を行う主務省評価委員会は、各法人の実績について、評価を行っていくという基本的な役割の設定があるが、二次評価の役割を担う総務省評価委員会のあり方が問題となる。

総務省評価委員会の役割は、2点ある。1点目は主務省評価委員会の評価を担保するという役割であり、2点目は中期目標期間終了時における主要な事務事業の改廃に関しての主務大臣への勧告である。

したがって、総務省評価委員会は、すべての独立行政法人を対象に毎年の主務省評価委員会の評価に対する評価に加えて、中期目標期間が終了する際には、主要な事務事業の改廃に関する勧告を行うための作業が必要となる。特に、制度開始から独立行政法人の数も増加⁸⁾している中で、果たして、的確な評価を実施していくことができるのか、二重チェックという意味でのコストも含めての問題がある。総務省評価委員会の議論においても、いつまでも、ダブルチェックを続けていくことへの疑問や評価の役割分担への期待の意見⁹⁾もあり、その役割を中期目標期間終了後の見直しの方にシフトしていくということも指摘されている¹⁰⁾。

平成17年5月13日の総務省評価委員会においては、総務省評価委員会と主務省評価委員会の委員長懇談会が開催されたことを受けての二重評価についての議論が展開されている。

主務省評価委員会から、総務省評価委員会に対して、「非常に細かい点まで指摘するが専門的なものは各府省にまかせるべき、総務省評価委員会が各府省と同じ視点で見るのは無駄、総務省評価委員会と主務省評価委員会の役割分担が必要」との指摘がなされている。これに対して、総務省評価委員会は、評価の客観性・信頼性を確保することは引き続き重要であり、今後とも必要に応じ指摘していくこと、また、評価の視点としては、「① 二次意見で示している中期的観点をも踏まえた法人の業務の在り方についての一次評価の実施状況に重点を置いて意見を述べること、② 効果的・効率的な法人の業務運営の観点から、各法人について、横断的な視点からの指摘（財務会計面等）や主要な事項に係る指摘に重点を置いて意見を述べること、③ 評価作業を通じて把握した他の主務省評価委員会において参考となる一次評価の手法、視点等について積極的に評価すること」としている。

総務省評価委員会は、二次評価という立場ではあるが、評価を行う以上、独立行政法人の業務も正確に把握したうえでの評価が必要であるとの議論が行われている¹¹⁾。総務省評価委員会の評価は、専門的な視点でされた主務省評価委員会の評価をさらに二次評価で行うことの困難さがあり、委員の間でも、その間の事情から、評価への対応を苦慮している様子が見える。

また、通則法の規定では、中期目標策定にあたって、主務省は主務省評価委員会に意見を聴くこととされているものの、総務省評価委員会は、中期目標の策定過程に直接関与する場面はない。そこで、総務省評価

委員会の会議でも、中期目標の策定にまで関与することのできないという限界が指摘されている¹²⁾が、これに対しては、中期目標終了時における主要な事務事業の主務大臣への勧告を通して中期目標の策定に関与できる¹³⁾という見解が示されている。

この「主要な事務事業」の範囲は何なのかという問題についても、議論がある¹⁴⁾。総務省評価委員会の評価結果である「主要な事務事業の改廃に関する勧告」は、独立行政法人としての存続も含めての意見を述べる強い権限であり、当然、中期目標に反映されていなければならない。このことによって、①中期目標・中期計画 → ②法人の業務運営 → ③評価という一連のPDSサイクルが完結する。

さらに、基本的な問題として、執行機関である独立行政法人を評価するということの限界がある。あくまで国の政策目標を実現するための実施機関の評価であり、政策までを議論する立場にはない。総務省評価委員会には、全省庁の立場という評価が求められるものの、その根幹の政策については、同じ総務省の評価委員会の中で、政策評価を担う分科会がある。

つまり、独立行政法人の業績を評価するという視点に立った場合においては、主務省評価委員会の評価を評価するという視点から重複が起こり、また大所高所に立っての評価においても政策評価との関連で重複が起こるということである。

このように見ていくと、総務省評価委員会の評価の枠組みは、再検討の余地がある。

（２）総務省評価委員会の今後の役割について

先に述べたように、二重に評価を実施することの意味は、外部評価の視点による第三者的立場からの評価の役割を強めるという点と全府省的に横断的に見るという役割の必要性からである。総務省評価委員会の中においても、二重評価の重要性を指摘する意見もある¹⁵⁾。また、的確な評価が行われるために、村松〔2004〕は、総務省評価委員会での経験から、「必要な評価の情報が十分でなかった。」として、「独立行政法人の活動を評価する情報が欲しい」と述べている。

評価の信頼性を高めるために、多段階に評価を行っていくという方向性は、決して間違っているわけではない。ケーススタディで見た産総研のように、組織内部での確な業績評価測定が行われている場合などには、これを生かした形での評価の役割分担を行うことによって、この仕組みを効率よく運営していくことが可能になる。

そこで、評価委員会の役割分担としては、次のような視点が考えられる。

- 主務省評価委員会 → 独立行政法人業務に関する専門的視点および組織マネジメントの有効性の評価
- 総務省評価委員会 → 全府省的観点に立っての、独立行政法人の必要性の評価と法人の経営のベストプラクティスの提言

まずは、それぞれの評価委員会が、役割分担を明確化し、相互の情報交換・信頼関係を醸成していくことによって、評価の質を高めていくことが重要である。

総務省評価委員会の役割は、中期目標期間終了時の「主要な事務事業の勧告」に力点を置くべきであろう。しかしながら、ケーススタディで見たように、現実の評価の流れは、評価委員会の果たす役割よりも政治的折衝の影響が極めて強い。そこで、総務省評価委員会には、中立的な評価監視機関として、最終的な政治判断のための客観的な考え方を示すことが求められるのではないか。そして、そのためには、今後、評価人材の育成が重要な課題となってくることが考えられる。

2. 中期目標・中期計画の問題点

(1) 中期目標・中期計画に関する基本的な考え方について

独立行政法人は、中期目標・中期計画に基づき、国の政策実施機関として、効率的に業務を実施し、事後にその業績の評価を受ける。主務省から独立行政法人に国の政策目標からブレイクダウンした中期目標を提示し、これを受けて中期計画を独立行政法人が策定し、主務省が許可をするというのが基本的な形である。主務省と独立行政法人の政策立案機関と実施機関のあり方を考えてみた場合に、主務省側からの主体的な意図を持った目標提示という形がまずは必要になる。

したがって、通則法の定めでは、主務省が中期目標を策定することとなっており、独立行政法人の関与はない。しかしながら、現実には、業務に対する情報の少ない主務省側では、具体的な目標設定ができないため、情報を多く持っている法人側と主務省が折衝により、中期目標を策定している¹⁶⁾。これでは、企画部門と実施部門との契約と評価という緊張関係は生まれにくく、適切な法人の目標設定が行われているのかにも疑念が残ることになる。

中期目標は、主務省から独立行政法人への中期期間内の達成目標の提示であり、中期計画は、中期目標を受けて目標達成のための道筋を示す独立行政法人にとっての「戦略計画」の役割を果たすものである。また、国民へのアカウンタビリティという視点から見ても、中期目標・中期計画については、独立行政法人の「マニフェスト」の性格を持っており、達成目標、達成年次、財源を含む達成手段等が明記されている必要がある。英国エージェンシー制度においては、枠組み協定書において、省庁とエージェンシーが合意のうえ協定を締結するという形となっている。

そこで、中期目標は、主務省からの定性的な目標設定とする。そして、中期目標を受けて、法人側が主体的につくる中期計画において、具体的な数値目標を明確にする。つまり、法人が策定し主務省が許可をするという形態である中期計画を法人の長と主務大臣との契約と位置づけるのである。そのためには、制度設計の理念に沿って、主務省が中期目標を独立行政法人側に達成すべき政策目標として提示する形を確立する必要がある。

(2) 中期目標・中期計画を巡る問題について

独立行政法人評価の対象である中期目標・中期計画には、以上のような基本的位置づけが考えられ、これを踏まえて、問題点として4点を述べる。

まず、1点目として、国の政策目標と中期目標との関連性についてである。この点について、田中〔2005〕は、主務省の政策目標と独立行政法人の使命や中期目標の関係がリンクされていない点を指摘している。独立行政法人は、国の政策の実施機関であり、その使命は、国の政策目標の達成である。中期目標については、先に述べたように、国の政策からの基本的な流れを踏まえて、策定されている必要がある。つまり、独立行政法人に提示される中期目標は、3～5年という期間のものであるが、国の長期的な政策ビジョンの下にこの中期目標が位置づけられていなければならない。総務省の評価委員会は、政策評価と独立行政法人を担当する2つの分科会構成となっているわけであるが、評価の流れにおいても、政策の評価、実施機関としての独立行政法人の評価という連携が必要である¹⁷⁾。

次に、2点目として、中期目標・中期計画の計画期間についてである。中期目標の期間は、通則法第29条1項において、3年以上5年以下と定められている。先に述べたように、国の政策と連携した中長期的な展望に立つての業務遂行は必要であるものの、社会経済情勢の変動の激しい時代において、数年前に立案した計画が、そのまま適用されていくことについては問題がある。総務省評価委員会の議論においても、中期目

標期間内にも機動的に中期目標の見直しについても指摘していくことの必要性についての意見が述べられている¹⁸⁾。中期目標の見直し方法は、通則法第 29 条 3 項において定められている。状況の変動に応じて、中期目標期間内であっても、適宜に目標計画を見直ししていくという柔軟な姿勢が求められる。

3 点目として、アウトカム設定の課題を挙げる。独立行政法人の業務の目標として、何をめざすのか、中期目標の目標として何を設定するのがふさわしいのかという点である。独立行政法人の持つ実施機関という性格を考えると、与えられた目標のアウトプットを算出し、それをいかに効率的に実施していくかということが独立行政法人の役割であり、その結果は、政策企画部門としての主務省が受け持つということも考えられる。植草〔2005〕は、独立行政法人がアウトプット目標だけでなく、少なくとも「中間アウトカム目標」まで責任を担う必要があるのが望ましい部分もあるとしている。

独立行政法人の業務は、複雑多岐にわたっているため、何に重点を置いた評価をするか、それぞれの法人の性格によって、異なった設定が必要である。それぞれの独立行政法人のアウトカムは何なのか？何ををもって独立行政法人の使命が達成されたと言えるのか？どこまでが、独立行政法人において、責任分野であるのか？というような問題がある。ケーススタディで取り上げた産総研では、法人としてのアウトカムに至る過程を中心にした評価を行っている。アウトカムの設定については、それぞれの法人が、与えられた使命に基づき検討していくべきものであるが、実施しているプロジェクトが、国民生活にどのような影響を与えているのか、そして、それが当初の目標を達しているのか、までをトータル的に評価していくことの必要性は共通する。

4 点目として、中期計画と法人の長の関係について取り上げる。

中期目標が、主務省から独立行政法人側への政策目標の提示、中期計画が独立行政法人と主務省との契約であるとすれば、法人の長は、この中期計画の達成目標に責任を持つべきである。この点から考えると、中期計画期間と法人の長の任期は一体とする必要¹⁹⁾がある。

ただし、現実の問題としては、新中期計画は、前中期計画期間中に定められること等を理由として、困難であるとの指摘²⁰⁾もある。これに対しては、例えば、次期中期計画期間の法人の長を事前に定め、就任前に中期計画の調整をすることなどの手法も考えられる。

法人の経営の責任者である長が、与えられた任期期間のその目標として、主務大臣との契約関係を結び、その達成に向けて法人の経営にあたるという責任体制を明確にした形態が必要である。このことが期間終了後における適切な評価の構築にもつながるからである。また、法人の長の選任方法についても、公募を拡大していくなどの方法により、マネジメント能力を持った多様な人材を確保していくことも検討課題である。田中〔2005〕は、「所管大臣と法人の長との間に緊張関係が構築されていないことが問題であるとして、法人の長を公募にかけ、3～5 年程度の間で任期付きで採用し、所管大臣との間で業績目標について達成について契約することが必要である」と指摘している。

中期目標・中期計画に定められた目標は、大臣との契約とともに国民への約束という意味を持つ。その達成のために、法人の長が真の意味での自律的な経営を行っていくという体制の確立が望まれる。

第 4 章 独立行政法人評価制度の改善に向けて

本稿では、独立行政法人評価を様々な角度から見てきたが、改めて、今後の独立行政法人評価の改善点について整理すると次の諸点を挙げることができる。

- 法人内部による業績評価を核とした組織マネジメントの充実

- 法人の長と大臣との明確な契約関係
- 中期目標・中期計画の戦略性の向上
- 政策評価との連携
- 外部評価委員会の必要性和その限界を認識したうえでの評価体制の確立
- 評価人材の育成

今回の研究を通じて、今後、さらに検証を重ねる必要を感じた点について述べる。

まず、法人内部の自己評価では、ケーススタディとして取り上げた産総研の取り組みの先進性は、理事長の個人的な手腕によるものかもしれないが、独立行政法人の基本理念を活用した工夫は注目すべきではないだろうか。特に、評価の核心であるアウトカムを巡る問題は、公共部門全般で共通する。市民生活の質の向上という最終アウトカムの実現のために、政策から事務事業にいたる道筋が明確になっている必要があり、その役割を果たす戦略計画の確立が求められることになる。

外部評価について、重複性や特に総務省評価委員会の問題点を指摘してきたが、制度のワンサイクルが回った中で、制度改善策が講じられることにより制度の質が上がっていくことが期待できる。この外部評価委員会のあり方を通して、今後の行政評価監視体制をどのように構築していくかという点については、さらに研究が必要である。また、本論において、詳細にふれることができなかったが、このための評価人材の育成は、今後の極めて重要な課題であると考ええる。

独立行政法人制度全般では、平成 16、17 年度の両年度にわたる中期目標期間終了時の見直しの中で、非公務員型制度を取り入れる法人も数多く増加している。雇用の流動化という面から、現在までの、硬直した公務員制度への変化にもつながり、独立行政法人の持つメリットをさらに生かせる可能性もある。独立行政法人という実施機関としての使命を明確にした組織、またそれに伴う評価のあり方については、公共部門全般の組織のあり方にも大きな影響を与える。主務省と独立行政法人は、依頼人（プリンシパル）と代理人（エージェント）の関係にあるが、この関係で依頼人の立場に立つ主務省側も国民という究極の依頼人から見ると代理人の立場に立つ。その点から考えると国民から統制の効く行政組織である必要があり、先行する英国のエージェンシー制度をはじめとする諸外国の政府部門の組織のあり方もその観点に立って、改めて検証が必要である。

独立行政法人の評価に関する問題点は、公共部門全般にも応用が可能な面も多い。地方自治体に近年、急速に普及してきた行政評価制度は、行き詰まりを見せているケースが見られる。独立行政法人の評価を例に考えてみると、組織の自己評価の上に立って、外部評価、そして、議会、市民の評価へと階層を上がっていく形が望ましい。評価は、ひとつのツールであり、経営情報である。多様な主体が、これを通じて、様々な形で議論を行っていくことが行政組織の経営能力の強化につながる。

わが国では、市場化テスト、指定管理者制度など、行政実施部門のあり方については、新たな手法が生み出されており、その実施部門の評価手法が重要となってくる。これらに一步先んじた制度である独立行政法人制度の今後の展開に強く注目していく必要がある。

【注】

1) 藤田宙靖氏は、行政改革会議の中で、機構問題小委員会を務めるなど中心的役割を果たした。平成 9 年 8 月 18 日に行政改革会議に「垂直的減量（アウトソーシング）を巡る問題点」提出。国家組織の減量とアウトソーシング、独立行政法人の関係などが詳細に述べられている。8 月 21 日に行われた第 27 回行政改革会議（集中審議 4 日目）にこれを基に独立行政法人の制度設計についての議論が行われた。

2) 橋本内閣退陣の後を受けて成立した小渕内閣では、平成 10 年 8 月の行革方針の中で、10 年間で国家公務員を 20% 削減することを目標にした。また、平成 11 年の自民党と自由党との連立協議の中で、定員削減目標が 25%とされた。

3) 独立行政法人の職員は、公務員型であっても、国家公務員と同様の取り扱いとはなっておらず、国家行政組織法、国家公務員法、総定員法も直接的には適用されない。この点からも、アウトソーシング・減量化という目的達成のために独立行政法人が一層着目された。

4) 藤田〔1999〕は、独立行政法人制度の目的がアウトソーシングであったことを述べた後で「以下のことを大急ぎで付け加えなければならない。すなわち、それは、独立行政法人制度の導入が他方で目的とするところの「業務の効率化」ということであって、(中略) この制度が目的としているのは、決して上記に見たような「垂直的減量」のみであるわけではない。しかしながら、率直に言って、この意味での「業務の効率化」ということは、上記に見た「垂直的減量」という主目的に比するならば、いわば副次的な意義を持つに過ぎない。」と述べている。

5) 上山信一〔2002〕「日本の行政評価」第一法規、5 頁、「企業の経営チェックの仕組み」を参考に作成。

6) 平成 9 年 9 月 24 日の行政改革会議第 1 回企画制度問題及び機構問題合同小委員会において、「外部的な評価をもっと強めるべきであり、総務省に評価委員会を置くというのも一方策である。これに関して、業績評価も必要であるが、あまり縛り付けると、何のための独立行政法人かということになる」等の意見が出されている。また、当日の藤田主査の提出された検討メモでは、この点について「業績評価システムのあり方についての最も根本的な問題は、一方で所管省による評価制度のみを設けるならば、縦割り及び所管省の圧力の弊害のおそれが残るという反面、他方で、評価制度を多重化するならば、本来独立行政法人に期待される行動の自由が失われるおそれが生ずるという二律背反である」とされている。

7) 田中〔2005〕は、この点について「評価委員会に評価を丸投げしている」と指摘している。

8) 平成 13 年 4 月に 57 法人でスタートしたが、平成 17 年 4 月現在には、109 法人となっている。

9) 平成 16 年 7 月 23 日の総務省評価委員会において、田淵臨時委員より「ダブルチェックはいつまでも続けていかなければいけないのか。年度評価という形であると量が多くなってくるということも踏まえて難しくなる。中期目標の評価であれば、理事長にも来てもらい、マネジメントの議論もできる」と発言している。また、平成 16 年 10 月 26 日の委員会においても、同委員は、「執行の状況をチェックするのは、主務省評価委員会がやればよく、総務省委員会は、横断的な視点で各大臣に勧告して欲しい」としている。

10) 平成 16 年 7 月 23 日の総務省評価委員会では、前記の田淵臨時委員の発言を受けて、「二次評価は、法律で決まっているためやっていくが、審議の重点は、時々判断で、見直しの方針に軸足を移すということはあると思う」榎本調査官は「まに見直しを重点的にやっというところで、年度評価は補足的に行おうということ」と述べている。また、平成 16 年 6 月 28 日の委員会で田村行政評価局長は「各府省の評価委員会と屋上屋を重ねないように機能分担もきちんとしないとけない」と述べている。

11) 平成 17 年 5 月 13 日の総務省評価委員会で、黒田委員は、「我々も直接、独法を見ないとだめだろう。各独法とのコンタクト、あるいはヒアリング、情報収集を引き続きやるべきである。」と述べている。

12) 平成 17 年 7 月 11 日の総務省評価委員会において、丸島委員は、「中期目標を明確にしろという勧告はできても、中期目標をこうしろとは言えない。委員会の限界を感じながら話しをしている。」と述べている。また 5 月 13 日の委員会でも岡本委員が「府省が設定する中期目標に対して委員会から直接的に発言する仕組みが存在していない」と指摘している。

13) 平成 17 年 7 月 11 日の総務省評価委員会において、富田分科会会長は、「勧告の方向性に沿った形で中期目標が設定されたかどうかをフォローアップしていく。その意味で中期目標に対する影響力を持っている」と述べている。

14) 平成 16 年 10 月 26 日の総務省評価委員会では、「主要な事務事業について、あえて定義はせずに、委員相互に判断し、了解したもの、我々（総務省評価委員会）が指摘することが主要な事務事業になる」とされている。

15) 平成16年6月28日の総務省評価委員会において、富田分科会会長は、「各独立行政法人がいろんな評価の視点に照らして、ふさわしい評価作業をやっているかを我々がチェックしないといけない。厳密な意味での第三者評価にするには二次評価の役割が重要である」また、同分科会会長は、平成15年10月30日の委員会において「主務省評価委員会がスタンダードなものを形成していくように、うまく評価ができるようになるまで、かなりお節介なこともやらざるを得ない」平成15年5月20日の委員会では、「各府省横断的な観点が重要な任務、また各府省の専門委員から見れば素人の意見となるが、素人であり国民であるからこそやらなければならない」と述べている。

16) NRI 地域経営ニュースレター(12.2002、vol51)の中で、「担当者へのヒアリングによると、実際の策定プロセスは、独法の担当者から中期目標原案の提示があった後、所管官庁担当者と協議を重ねる中で中期目標が固まり、次いで中期計画も担当者同士の協議によって形づくられていく」と指摘されている。

17) 平成17年5月13日の総務省評価委員会において、委員からの質問に答えて、若生評価監視官は「政策評価と独立行政法人評価の関係については、問題意識として整理していない。政策の評価の部分と実施機関としての独立行政法人の評価ということで、オーバーラップしてくることがある。これからの問題として勉強していきたい」と述べている。

18) 平成17年5月13日総務省評価委員会において、阿曾沼臨時委員は、「5年も6年も中期目標を金科玉条のごとく守っていくだけでは、組織が発展したり改革できるはずもない。中期目標期間であっても、中間的な見直しについてどこまで言えるのか議論して欲しい」と発言している。

19) PHP政策研究レポート(Vol.7 No81 2004.4)によると、平成15年末までに独立行政法人化した92法人のうち、理事長の任期を中期目標期間の末日としているところは、7法人にとどまっているとされている。

20) 「改訂独立行政法人制度の解説」[2004]では、「中期計画の作成は、中期目標期間の開始前であり、任期を中期目標期間と連動させても法人の長は、自らの策定した中期計画に基づき業務運営を行うことにはならない。また中期計画期間終了時の評価は、中期目標期間終了後になされるのであり、任期を中期目標期間と連動させても、評価の時点では、任期は終了していること。他方、中期計画をまたいでいる場合であっても、中期目標期間終了時の評価の結果、業務運営責任が不適当と判断されれば、通則法第23条第3項に基づき解任が可能であり、業務運営責任は担保されているといえることができる」とされている。

【参考文献一覧】

植草茂樹[2005]「次期中期目標期間に向けた独立行政法人への提言独立行政法人改廃の動向」『会計と監査』2005.2,2005.3。

上山信一[2002]『日本の行政評価—総括と展望—』第一法規。

大住荘四郎[1999]『ニューパブリックマネジメント理念・ビジョン・戦略』日本評論社。

大住荘四郎[2002]『パブリックマネジメント戦略行政への理論と実践』日本評論社。

岡本義朗 梶川幹夫 橋本考司 英浩道[2001]「独立行政法人会計」東洋経済新報社。

岡本義朗 高崎正有[2002]「独立行政法人における事後評価型業務運営の確立に向けて」『会計検査研究』2002.9。

小池純司[2002]「独立行政法人のマネジメント改革の必要性」『NIRA 地域経営ニュースレター』2002.12、vol51。

君村昌[1998]『現代の行政改革とエージェンシー』(財)行政管理研究センター。

君村昌[1998]「英国における新公共管理改革(上)」『公務研究』1998.10。

君村昌[1999]「英国における新公共管理改革(下)」『公務研究』1999.3。

君村昌[2003]「連邦政府への志向とエージェンシー」『季刊行政管理研究』No.103、2003.9。

産業技術総合研究所研究評価検討委員会[2004]「産総研の研究開発評価のあり方」。

高崎正有 渡辺真砂代[2000]「独立行政法人における業績評価」『SRIC REPORT』2000、Vol.5 No.2。

多賀谷一昭[1998]「独立行政法人論と行政制度」『季刊行政管理研究』No.82、1998.6。

田中一昭〔1999〕「独立行政法人とは何か その成否を問う」『都市問題研究』1999.6。

田中一昭〔2004〕「中期目標期間を終える独立行政法人 期待通りに活動しているのか」『jiji top confidential 』2004.6.11。

田中一昭・岡田彰〔2000〕『中央省庁改革橋本行革が目指したこの国のかたち』日本評論社。

田中秀明〔2005〕「本当の特殊法人・独立行政法人改革を実現するために」『論座』2006.1。

独立行政法人制度研究会〔2004〕『改訂独立行政法人制度の解説』 第一法規。

西山慶司〔2003〕「政府部内におけるエージェンシー化と統制の制度設計」『公共政策研究』2003.3。

西山慶司〔2004〕「独立行政法人制度における評価の機能」『季刊行政管理研究』2004.12.、N0.108。

西山慶司〔2005〕「地方独立行政法人の評価設計の特徴と課題 国の独立行政法人評価の経験から」『自治総研』2005.10。

藤田宙靖〔1999〕「国立大学と独立行政法人制度」『ジュリスト』N0.1156、1999.6.1。

古川俊一〔2001〕「独立行政法人の制度設計」『公共政策研究 』2001.1。

古川俊一・北大路信郷〔2004〕『新版公共部門評価の理論と実際』日本加除出版株式会社。

眞鍋定樹〔2002〕「地方版独立行政法人（エージェンシー）の課題」『法政論叢』39（1）、2002。

宮脇淳〔1998〕「エージェンシー制度と地方自治」『都市問題研究』1998.4。

宮脇淳・梶川幹夫〔2001〕『独立行政法人とは何か新たな公会計制度の構築』PHP 研究所。

村松岐夫〔2003〕「独立行政法人評価とは何か」『学術の動向』2003.8。

村松岐夫〔2004〕「独立行政法人評価の経験から仕組みについて」『季刊行政管理研究』No.105、2004.3。

森田朗〔2001〕「行政改革」『法社会学』第55号。

山本隆司〔1999〕「独立行政法人」『ジュリスト』No.1161、1999.8.1-15。

横関洋一〔1999〕「英国のエージェンシーと独立行政法人制度」『立法と調査』1999.1。