

平成27年度末に中(長)期目標期間
が終了する法人の業務及び組織の
見直しについての意見(抄)

平成27年11月17日

独立行政法人評価制度委員会

平成 27 年度末に中(長)期目標期間が終了する農林水産大臣 並びに財務大臣及び農林水産大臣所管独立行政法人の業務 及び組織の全般にわたる検討結果並びに講ずる措置の内容 についての意見

平成 27 年度末に中(長)期目標期間が終了する独立行政法人の業務及び組織の見直しについて、当委員会における調査審議の結果、全体を通じて意見を述べる必要がある事項は、Ⅰに示すとおりである。貴省におかれては、法人類型や業務内容の特性を踏まえ、当該意見の趣旨が最大限活かされるよう、見直しを進められたい。

加えて、農林水産大臣所管の 8 法人（独立行政法人家畜改良センター、独立行政法人種苗管理センター、国立研究開発法人農業生物資源研究所、国立研究開発法人農業環境技術研究所、国立研究開発法人国際農林水産業研究センター、国立研究開発法人森林総合研究所、独立行政法人水産大学校、国立研究開発法人水産総合研究センター）並びに財務大臣及び農林水産大臣所管の国立研究開発法人農業・食品産業技術総合研究機構に関し、平成 27 年度末の中(長)期目標期間終了時における業務及び組織の全般にわたる検討の結果並びに講ずる措置の内容についての個別的な意見はⅡ以下に示すとおりであり、当該意見の趣旨が最大限活かされるよう、見直しを進められたい。

Ⅰ．各大臣所管法人共通

第 1 独立行政法人の統合効果の発揮の最大化

「独立行政法人改革等に関する基本的な方針」（平成 25 年 12 月 24 日閣議決定。以下「改革方針」という。）においては、国の政策の実施機関として各法人の担う政策実施機能を強化し、適切なガバナンスを構築していく観点から類似業務を実施等している法人を統合することとされたところ、このうち多数の法人は、平成 27 年度に中（長）期目標期間が終了することとなる。

法人を統合する場合においては、改革方針で示された考え方に沿って、適切な時間軸の下で、法人の政策実施機能の最大化、業務の質と効率性の向上という統合効果が最大限発揮されるよう、以下のような措置を講ずるものとする。

- ① 統合法人の業務を効率的に実施する観点から、類似又は互いに密接に関連する事業部門の統合・再編を行う。
- ② 統合定着後における組織・経費の合理化の効果の発揮に向け、間接部門の共通化、効率化などの取組を着実に進める。
- ③ 事業部門間での業務執行を統合的に担当する役員の設置、法人の長の権限の下での予算・人員等の資源配分の実施など、統合法人における一体的なマネジメントが確実に行われるような体制を構築する。
- ④ 特に研究開発業務については、研究内容の特性を踏まえつつも、「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、

- ・ 研究部門や研究ユニットの機動的な再編、研究員等の柔軟な配置、
- ・ I C Tやテレビ会議を活用した日常的な研究情報の交換、
- ・ 研究開発を推進していく上で必要となる技術、能力、人材、設備及び研究シーズの相互利用の活性化

などの新たな研究課題への適応、研究開発成果の最大化に向けた取組を行う。

第2 国の政策における位置づけの明確化

独立行政法人は国の政策の実施機関であることを踏まえ、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とともに、社会経済情勢が変化する中においては、国の政策の方向性の変化に適時・確実に対応して重点化・効率化が図られなければならない。

また、法人の政策実施機能の最大化を図る観点から、主務大臣の下におけるP D C Aサイクルを十分に機能させるという独立行政法人改革の趣旨に照らしても、法人の業務は主務大臣の政策と整合的に実施される必要がある。

こうした基本的な考え方の下、「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。）等に沿って、

- ① 国の政策の中で法人の業務がどのように位置付けられるかを目標において明らかにするとともに、法人の業務及び組織の見直しは当該国の政策の方向性に沿って行う。
- ② 当該国の政策目的を実現するためにどのような成果を達成すべきなのかを目標において明らかにした上で、当該成果を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。
- ③ 国の政策との関係については、法人を所管する主務大臣の政策のみならず、当該政策と関連する他の大臣の政策も含めて国の政策全体の中で整合的に整理するとともに、法人の位置づけにおいては民間部門や関連する他の法人との役割分担を明確化し、必要な連携を図る。

といった措置を講ずるものとする。

第3 政策目標の明確化

目標策定指針においては、主務大臣は、法人に対し、国の政策体系に位置づけられた的確かつ明確な役割（ミッション）を与え、目標において具体的かつ明確に記載することとされている。また、法人の達成すべき目標は、法人のミッションに基づいて、アウトプット（法人の直接的な活動の成果）のみならず、できる限りアウトカム（法人の直接的な活動が国民生活や社会経済に及ぼす影響や効果）に着目して定めることとされている。

上記を踏まえ、法人の業務及び組織の見直しにおいては、国の政策の方向性に沿って行うことはもとより、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とともに、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ものとする。

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、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とともに、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ものとする。

第4 組織運営・ガバナンスの適正化

- 1 独立行政法人改革は、主務大臣から与えられた明確なミッションの下で、法人の長のリーダーシップに基づく自主的・戦略的な組織運営、適切なガバナンスにより、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の最大化を図ることを目的とするものである。

目標策定指針や既往の通知、当委員会の意見では、法人の長によるマネジメントを強化するための有効な手段として、内部統制システムの充実・強化が挙げられているところであり、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も、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ものとする。

加えて、各種の規程を整備することはもとより、これらの仕組みが確実に機能を発揮した上で組織及び業務の運営がなされるよう、

- ① 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
- ② 法人のマネジメント上必要なデータを組織内で収集・共有し、法人の長に伝達した上で、組織・業務運営において活用
- ③ 不祥事案が発生した法人にあつては、再発防止策を講じるのみならず、内部統制が有効に機能しているかどうかを継続的にモニタリングなどの具体的な取組を、法人内電子掲示板システム、テレビ会議システム、文書管理・決裁の電子化といった形で情報伝達・共有の手段としてICT技術を活用するなどにより、法人の長のリーダーシップの下、日常的に進めていくものとする。

- 2 法人の組織・業務運営や、法人への信頼性確保においては、リスク管理体制、コンプライアンス、情報公開、個人情報保護、情報セキュリティを適切に行うことが重要であるところ、特に個人情報保護、情報セキュリティにつ

いては、本年9月の「サイバーセキュリティ戦略」の改定などを踏まえ、法人の保有する情報システムに対するサイバー攻撃への防御力強化、攻撃に対する組織的対応能力の強化などに取り組むものとする。

- 3 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、法人のミッション、アウトカムの達成の観点から具体的かつ明確な目標を設定し、法人の長がリーダーシップを発揮してこれに当たる必要がある。その際、

- ① 先進的な研究分野など、外部の専門的知見が特に求められる分野については、外部人材の招へいや人事交流の計画的・積極的实施
 - ② 研究開発にあっては、法人と大学等の技術シーズの円滑な橋渡しに資するよう、クロスアポイントメント制度の導入
- などを行いつつ、法人のミッション、アウトカムと整合的な人材育成・登用方針を明確化していくものとする。

第5 財務内容の改善

独立行政法人が、主務大臣から与えられた明確なミッションの下で、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い、法人の政策実施機能の最大化を図るためには、財務内容の改善・適正化が必要である。

このため、法人の財政規律、調達合理化等に関し、改革方針をはじめとする既往の政府決定に基づく取組を着実に実施するほか、以下のような措置を講ずることとされたい。

- ① 業務及び組織の見直しを通じた事務・事業の運営の合理化・適正化・効率化や、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により、予算執行を効率化する。特に、運営費交付金は、国民から徴収された税金その他の貴重な財源で賄われているものであることに留意し、適切かつ効率的に使用することに努める。
- ② 繰越欠損金については、収益改善、経費節減、債権管理・回収の厳格化等に留意した欠損金解消のための計画を策定するほか、これらによる欠損金解消の見込みがない場合には、業務内容や欠損金の性質に留意しつつ、当該業務を廃止した上で一定年限を区切って確実に清算するなど、欠損金の計画的かつ着実な処理に努める。また、今後の欠損金の発生防止のため、財務基盤の改善に努める。
- ③ 法人の経営の自律性を向上させるとともに、国の歳出への依存度を低下させる観点から、適切な受益者負担の要求、法人トップの主導による戦略的な広告・宣伝活動、保有施設の一般利用への開放などの自己収入の増加に向けた措置を具体化するとともに、遊休施設がある場合には売却、他用途への転用など保有資産の有効活用に取り組む。

- ④ 出融資業務について、事前に出融資の適否についてリスク分析を行う部門・担当者を設けるなど、財務マネジメントを充実する。
- ⑤ 各法人の効果的かつ効率的な業務運営のため、業務内容が類似する法人間における共同調達の実施や、地域的に近接する法人間における間接業務の共同実施などを進める。併せて、シェアードサービスを活用する観点に留意しつつ、財務・会計・情報システム等の法人運営に共通的な事項に係る研修の共同実施によるノウハウの共有化や、各法人で構築しているテレビ会議などのシステムを法人間で利用できる仕組みの導入等法人運営に係るシステムの共用化についても進めていく。

V. 国立研究開発法人森林総合研究所

第1 事務及び事業の見直し

1 研究開発成果の最大化の明確化

国立研究開発法人森林総合研究所（以下、「本法人」という。）は、森林及び林業に関する総合的な試験及び研究等を実施している。

また、旧緑資源機構が担っていた水源林造成事業（注1）は、平成20年4月から、独立行政法人緑資源機構法を廃止する法律に基づき承継し、改革方針において受け皿法人の検討について、現中長期目標期間終了時まで結論を得るとされており、それまでの間、研究所が実施することとされている。さらに、平成27年4月からは、森林保険特別会計の廃止に伴い、森林保険業務が本法人の業務として追加された。

上記の経緯から、本法人は他の国立研究開発法人と異なり、同一法人内に、研究開発業務と、森林・林業行政の現場に近い森林保険業務及び水源林造成事業を内包することから、森林・林業行政の総合的実施機関と位置づけることが可能である。

本法人の現行の研究開発業務に係る中長期目標においては、例えば「森林・林業の再生に向けた森林管理技術・作業体系と林業経営システムの開発」では、「新たな素材生産技術及び林業経営システムの開発を行う。」など、「研究開発成果の最大化」に向けたアウトカムと関連させた目標となっているが、具体的な達成水準や達成時期が明示されていない。

したがって、次期中長期目標の「研究開発の成果の最大化その他の業務の質の向上に関する事項」においては、一定の事業のまとまりごとに、①具体的かつ明確なアウトカムと関連させた目標を策定し、②当該目標の達成水準及び達成時期を明示するものとする。

また、目標に関連した評価軸の策定に当たっては、報告論文数や学会等での発表件数等のアウトプット指標に加え、森林・林業行政又はその他の行政領域並びに自ら実施する森林保険業務及び水源林造成事業など、国の政策に対する貢献に係る定性的・定量的観点を踏まえた指標を提示するとともに、当該指標を評価に活用するものとする。

（注1）水源を涵養する等の目的で、急速かつ計画的に森林の造成を行う必要があるにもかかわらず、森林所有者が自助努力を行っても林業生産活動のみでは造成が進まない民有林において、森林総合研究所が費用負担者となって、水源林を造成し、国民生活に不可欠な水資源の涵養、国土保全、地球温暖化防止等に資する事業。
受け皿法人の検討について、現中期目標期間終了時まで結論を得ることとされている。

2 水源林造成事業の償還計画策定と公表

本法人は、国費（国庫補助金、政府補給金、政府出資金）、財政融資資金借入金等（以下「借入金」という。）及び分収造林契約（注2）に基づく造林木販売収入等を財源に水源林造成事業を実施している。財源のうち、借入金の償還には、分収造林契約に基づく将来の造林木販売収入を充てることとなっているが、造林木が主伐期に達していない現時点においては、造林木販売収入

が僅かであることから、事業費の大部分を国費及び借入金により対応している状況となっている。(資料3参照)

平成26年度決算における借入金残高は1,507億円に対し、造林木販売収入は4億4千5百万円であることから、借入金の全額償還には長期間を要する状況となっているが、現中長期目標においては、「事業の収支バランスに係る試算を不断に見直しつつ、長期借入金等を確実に償還する。」との記載に留まっている。事業報告書等公表資料においては、年度単位の借入金の償還実績について記述・評価をしているが、中長期の償還を踏まえた事業の透明性や国民に対する説明責任が十分とは言えない状況となっている。

したがって、次期中長期目標においては、期間内に達成すべき借入金の償還目標を明示するとともに、研究所においては、①中長期の借入金の償還計画を公表し、②当年度における償還計画と実績の対比等の情報の分析等を含めた検証を行い評価を実施するものとする。③その際、債務返済に関する見通しについて、最新の木材価格や金利情勢などの経済動向や、国費等の収入を一定の前提条件とした試算と実績の検証等を公表するものとする。

(注2) 一定の割合による収益の分収を条件として、造林地所有者、造林者及び造林費負担者のうちの3者又はいずれか2者が当事者となって締結する契約のこと。水源林造成事業は土地所有者、造林者及び森林総合研究所の3者が分収造林契約を締結して、土地所有者が土地の提供を、造林者が植栽、植栽木の保育及び造林地の管理を、同研究所が植栽や保育に要する費用の負担と技術の指導を実施。

3 森林保険業務の国民に対するサービスの向上

森林保険業務は、平成27年4月に森林保険特別会計を廃止し研究所に移管された業務である。森林保険は、持続可能な森林経営を進める上でのセーフティネットとして重要な役割を発揮しており、また、保険金を活用した被災森林の再造林を通じ、森林経営の安定等に寄与している。

しかし、民有林の造林面積の減少や、木材価格の下落傾向等厳しい林業の状況から、森林保険特別会計で実施されていた期間から引き続き保険加入率が減少している。(ピーク時は昭和59年で32.2%、平成26年度末時点では9.9%)(資料4参照)。

林業経営の安定と被災後の再造林の促進による森林の多面的機能の発揮という森林保険の政策目的から考えると、保険加入率の増加を目指す必要があるが、現中長期目標には「森林保険の加入促進を図る。」との記載に留まっている。

また、業務が独立行政法人へ移管されたことにより、保険金の支払について国の予算(森林保険特別会計)への計上が不要となることから、保険金支払事務の迅速化が図られるなど、サービスの向上が図られたところであるが、現中長期目標に保険金支払業務の迅速化に関する記載はない。

さらに、森林保険業務に関する情報公開について、現中長期目標では「独立行政法人通則法(平成11年法律第103号)に基づき、平成27年度以降、

森林保険勘定の収支情報等を情報開示する。」との記述があり、これには財務諸表、中期目標期間・年度の予算及び決算など独立行政法人通則法に定められている公開情報等が該当するが、これら以外の通常民間の損害保険会社が公開している情報は含まれていない。

このような状況を踏まえ、森林保険の加入促進、サービスの向上及び森林保険加入者と国民に対する説明責任を果たす観点から、中長期目標の策定に当たって、以下を踏まえるものとする。

- ① 保険加入率増加に向けた取組に関する定量的目標を明記し加入促進を図ること。
- ② 保険金支払の迅速化に向けた取組に関する定量的目標を明記すること。
- ③ 業務に関する情報公開に当たっては、民間の損害保険会社が行っている情報公開状況や日本損害保険協会策定の「ディスクロージャー基準」等を参考とすること。