

独立行政法人における内部統制と評価について

平成 22 年 3 月

独立行政法人における内部統制と評価に関する研究会

目 次

はじめに	1
1 独立行政法人における内部統制の意義等	2
(1) 独立行政法人の概要と内部統制の基本的考え方等	2
(2) 独立行政法人における内部統制とは	5
(3) 独立行政法人における内部統制の目的及び基本的要素	6
(4) 内部統制に関係を有する者に期待される役割と責任	12
(5) 内部統制の取組に関する留意事項	12
2 独立行政法人における内部統制の具体的取組	15
(1) リスクマネジメントを活用した一般的な内部統制の取組例	15
(2) 独立行政法人における内部統制の適用例	18
3 独立行政法人における内部統制に対する監査及び評価の視点	25
(1) マネジメントの内部者の視点	25
(2) マネジメントの外部者の視点	25
4 独立行政法人における内部統制の整備・運用上の課題	26
(1) 適切なガバナンスの必要性	26
(2) 目標の具体化、定量化等の必要性	26

【資料編】

資料1 独立行政法人における内部統制と評価に関する研究会 構成員名簿.....	29
資料2 独立行政法人における内部統制と評価に関する研究会 開催実績.....	30
資料3-1 「住友商事グループにおけるインターナル・コントロール・プロジェクト」.....	31
資料3-2 同講演録.....	36
資料4 民間企業におけるチェックリストを活用したモニタリングの例	46

はじめに

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・事業の担い手として、適正かつ効率的にその業務を運営することが求められている。しかしながら、制度導入から9年が経過した現在もなお、非効率な業務運営等をめぐり、独立行政法人には引き続き国民の厳しい目が向けられている。

独立行政法人が国民に対して質の高い行政サービスを提供し、国民からの信頼を得るためには、制度の見直しも重要であるが法人自体における積極的なマネジメント改革への取組とこれらに対する評価が欠かせない。この点、内部統制は、適切なマネジメントを可能とするための有用な手段（ツール）であり、マネジメントを検討する際に重要なものである。そのため、総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会の「独立行政法人の業務の実績に関する評価の視点」（平成21年3月30日決定）においても、効率的で質の高い業務運営を確保すること等の観点から、評価の重要な視点の一つとされたところである。

しかしながら、独立行政法人における内部統制については、検討が十分に行われていない状況であった。このため、独立行政法人の特性を踏まえた内部統制の目的・必要性や具体的な取組等について論点等を整理することを目的として本研究会が開催された。

本研究会では、昨年7月に初会合を開催し、民間企業における内部統制の現状を把握した。その後、先進的な取組を行っている民間企業からのヒアリングを行い、また、実際に独立行政法人からのヒアリングも交えて検討を行ってきた。今般、これまでの検討を踏まえ、現行の独立行政法人制度を前提に、独立行政法人における内部統制とその評価について取りまとめたところである。なお、内部統制の更なる充実・強化のために、特に必要と認められる事項については、課題として指摘している。

本報告書は、独立行政法人やその関係者等における法人の業務運営の見直しなどに資するものと認識しており、今後の政府における独立行政法人の制度や組織の見直しなどに際しても参考となると考える。

1 独立行政法人における内部統制の意義等

(1) 独立行政法人の概要と内部統制の基本的考え方等

ア 独立行政法人とは

① 独立行政法人とは

独立行政法人は、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。）及び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（以下「個別法」という。）に基づき設立された法人で、国とは別の法人格をもつ法人である。

② 独立行政法人が行う事務及び事業

独立行政法人が行う事務及び事業は、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である（通則法第 2 条）。

③ 自律性の確保

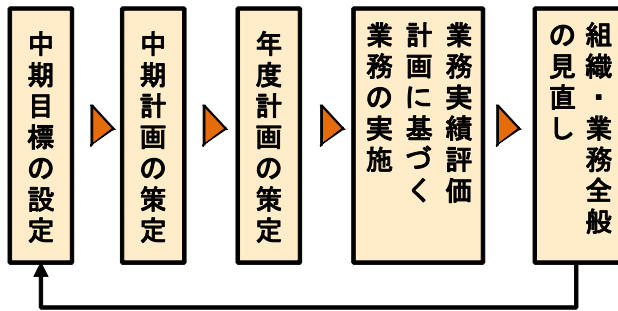
独立行政法人は、法令等により組織の名称・数及び組織ごとの定員が定められている国の行政機関とは異なり、法人の長の判断により、業務の繁閑や行政ニーズの動向に応じて効率的かつ効果的な組織編成・人員配置を行うことが可能となっている。また、役職員の給与等については、法人の業務実績や役職員個人の業績等が反映される仕組みを導入している。

また、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。

④ 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の法定

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1 目標管理と第三者による事後評価及び見直しのプロセス



(出典)「独立行政法人評価年報」(政策評価・独立行政法人評価委員会)

⑤ 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、監査法人等による監査（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務実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。

⑥ 業務の透明性の確保

独立行政法人の中期目標、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、独立行政法人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。

イ 独立行政法人と民間企業とのリスクに対する考え方の相違と内部統制

企業の目的は、利潤を獲得することにある。一方、独立行政法人の目的は、公共上必要とされるサービスを効果的かつ効率的に提供することであり、提供するサービスの内容は法人によって様々なものとなっている。

このような目的の違いは、独立行政法人における内部統制の考え方などに次のような影響を及ぼすものと考えられる。

① 企業におけるリスクの考え方と内部統制について

企業は利潤の最大化を目的とし、利潤が確保できない場合は、存続することすら困難となる。このため、利潤の獲得と企業の構成員の利害は直結し、企業の構成員はおのずから利潤拡大に向けた行動を取ると考えられる。

企業におけるリスクを考えるに当たって留意すべきことは、企業の構成員が利潤の最大化を優先しすぎるあまり、法令違反や不適正な財務報告を行うことによって企業の社会的信用などを損ない、企業の存続を危うくしないようにすることである。したがって、利潤の最大化を考慮しつつ、このようなリスクに対応するために内部統制を充実・強化することが民間企業には特に重要である。

② 独立行政法人におけるリスクの考え方と内部統制について

独立行政法人制度では、中期目標による管理等に政府が関与することが法律上組み込まれている。したがって、独立行政法人の目的は法律の枠組みの中で法人に与えられたミッションを果たすため、複雑で多種多様な目標・計画を効果的かつ効率的に達成することにある。

このため、独立行政法人のリスクは、i) 法令遵守や財務報告等の信頼性を阻害する要因だけでなく、ii) 法人のミッションを果たすために与えられた中期目標を目標・計画においてより高い水準で具体化させることを阻害する要因や、iii) 法人内において高い水準の目標・計画を設定してもそれらを効果的かつ効率的に達成することを阻害する要因を含むものとなる。

具体的には、責任を不明確にするために目標・計画をあいまいにすることや、目標・計画の達成を容易にするために高い水準の目標・計画を設定しないこと、設定した目標・計画を効果的かつ効率的に達成しないこと等が独立行政法人におけるリスクとなる。

このため、独立行政法人においても、法人の長による強いリーダーシップの下に、各職員に法人のミッションの重要性と自らの役割を認識させた上で、具体的で高い水準の目標・計画を効果的かつ効率的に達成するための阻害要因を組織として共有し、法人全体として前向きに対応していく必要がある。このため、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の一つとして、内部統制の充実・強化を行うことが重要となる。

もし内部統制が整備されていない場合、法人の長による適切なマネジメントを十分に行うことは困難となることも考えられ、ミッションのみならず、目標・計画を達成することもできない。また、この場合、モニタリングにより適時適切に問題点を把握しそれらを踏まえた改善方策を策定することができないため、高い水準の目標・計画を目指し、効果的かつ効率的に業務を遂行することができない。さらに、効果的かつ効率的に目標・計画が達成されたかどうかに関して国民に十分説明することもできない。独立行政法人の目標による管理の実効性をより確保し担保するためにも、内部統制の充実・強化は必要である。

(注) 本報告書では、「目標・計画」は、中期目標を含まず、独立行政法人が作成するすべての目標・計画を意味する。独立行政法人の「目標・計画」には、本来は中期目標を含むと考えられるが、現行制度においては、中期目標は主務大臣が設定することになっているため、本報告書では中期目標を含めていない。

なお、中期目標の具体性・定量性に関する課題については、「4 独立行政法人における内部統制の整備・運用上の課題」(2)に記載している。

ウ これまでの独立行政法人の問題

独立行政法人制度は、平成13年1月（最初の独立行政法人の設立は平成13年4月）にスタートし、そのマネジメントには一定の改善が見られるものの、平成19年5月の緑資源機構における官製談合事件を契機として国民の独立行政法人に対する信頼は大きく損なわれることとなった。

その後においても関連公益法人等との随意契約や研究費の不正使用、無駄遣いなどの問題が続いており、独立行政法人制度が目指した国民に対する質の高い行政サービスの提供は、いまだ道半ばの状態にある。

(2) 独立行政法人における内部統制とは

ア 定義

独立行政法人が行う事務及び事業は、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ものであり、また、独立行政法人は国民の信頼が得られるよう業務を効率的かつ効果的に実施することが求められている（通則法第2条）。

本研究会では、独立行政法人における内部統制とは、「中期目標に基づき法令等を遵守しつつ業務を行い、独立行政法人のミッション^(注)を有効かつ効率的に果たすため、法人の長が法人の組織内に整備・運用する仕組み」と考え、以下の検討を行った。

(注) ミッションについては、個別法により規定されている当該法人の設置目的（使命）を想定している。

イ 内部統制の必要性

① 戦略的なマネジメントに有用

内部統制は、独立行政法人のミッションを有効かつ効率的に果たすこと等を目的として、リスク（課題）を洗い出し、組織が一丸となってそれに対応する仕組みであり、それは法人の長が戦略的なマネジメントを行う際に有用な手段（ツール）である。このため、マネジメントの観点から内部統制は必要とされるものである。

② 目標・計画の複雑性

独立行政法人の最終的な目的は、利潤を獲得することではなく、ミッションを果たすことであるため、民間企業に比べ、法人が設定すべき具体的な目標・計画は、多種多様かつ複雑であると考えられる。このため、独立行政法人においては、マネジメントに有用な手段である内部統制が適切に整備・運用されるべき要請は、民間企業よりも強いと考えられる。

③ 職員のインセンティブ向上の観点

独立行政法人の職員にとっても、内部統制を通じた法人の長によるリーダーシップの発揮により、法人のミッション、中期目標、法人が作成した中期計画等及び自らの職務の重要性を強く意識することができる。また、

職員がそれぞれの立場で計画作りに関与することで、参加意識がより高まり組織における自らの位置付けを再認識し、それが業務向上へのインセンティブにつながることを期待される。

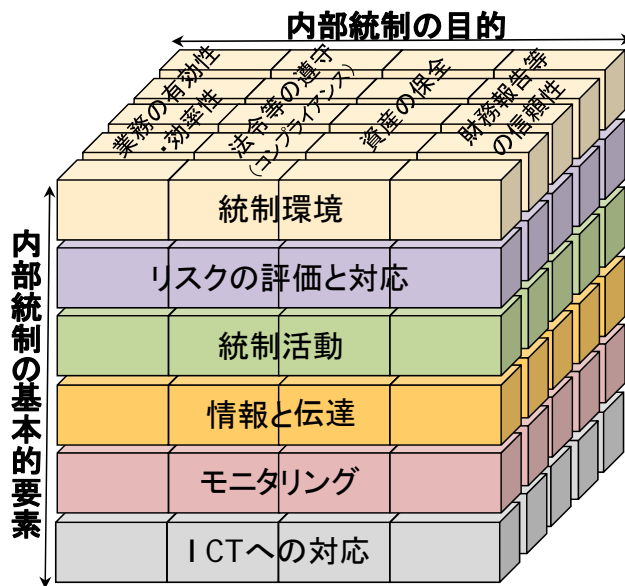
(3) 独立行政法人における内部統制の目的及び基本的要素

独立行政法人における内部統制の目的及び基本的要素については、現在、国際的に広く認知されている「内部統制の基本的枠組みに関する報告書」（1992年COSO^(注)）（以下「COSO報告書」という。）を基本的に踏襲しつつ、独立行政法人制度や各独立行政法人が担う事務・事業の特性を考慮し、以下のよう四つの目的及び六つの基本的要素として整理する。

(注) COSO: 米国トレッドウェイ委員会支援組織委員会。

なお、COSO報告書の引用に当たっては、「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並びに財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準の設定について（意見書）」（平成19年2月15日企業会計審議会。以下「企業会計審議会基準」という。）を参考としている。

図表2 独立行政法人における内部統制の目的及び基本的要素



(注) COSO報告書を参考に、独立行政法人の業務特性や現状に配慮し本研究会が作成。

ア 目的

独立行政法人における内部統制の目的は、以下の四つと整理する。なお、独立行政法人制度の意義にかんがみれば、①業務の有効性及び効率性を最も重要な目的として位置付けることが重要である（次頁において後述する）。

① 業務の有効性及び効率性

業務の有効性とは、中期目標等に基づき業務を行いつつ、独立行政法人のミッションを果たすことをいう。また、業務の効率性とは、より効率的

に業務を遂行することをいう。

金銭的な利潤の獲得を最終的な目標としない独立行政法人の「有効性」については、利潤の多寡以外の何をもって有効と考えるかについては、二つの考え方がある。まず、独立行政法人制度において、独立行政法人は主務大臣から示された中期目標を達成することが求められることから、内部統制の有効性は、当該中期目標の達成状況を示すという考え方である。次に、有効性は中期目標の遂行にとどまらず、独立行政法人に求められるミッションを果たすことまでを内部統制の目的とする考え方である。これらのうち、本研究会としては後者の考え方に立ち、独立行政法人には中期目標の遂行が求められるのは制度上当然であるが、内部統制はそれにとどまらず、法人のミッションを果たすことまでを視野に入れるべきと考えた。

② 事業活動に関わる法令等の遵守

事業活動に関わる法令等の遵守とは、事業活動に関わる法令その他の規範の遵守を促進することをいう。

③ 資産の保全

資産の保全とは、資産の取得、使用及び処分が正当な手続及び承認の下に行われるよう、資産の保全を図ることをいう。なお、独立行政法人は、更に資産の取得目的に従った有効活用が求められるとともに、遊休資産や活用状況に課題がある資産についても有効活用を検討し、法人内での有効活用が困難なものについては、適正な処分も求められている。

④ 財務報告等の信頼性

財務報告等の信頼性とは、国民に対する説明責任及び第三者による評価に資するため、財務報告及び非財務報告に係る情報の信頼性を確保することをいう。

特に独立行政法人の業務実績は財務情報だけでは測定できないことが多いため、財務情報と非財務情報を合わせて説明することが必要であり、それらの信頼性を確保することが重要である。

なお、非財務情報の信頼性の確保については、「4 独立行政法人における内部統制の整備・運用上の課題」(1)ウにおいて記載している。

独立行政法人における内部統制の目的の優先順位については、以下のよう
に考える。

まず第一に、独立行政法人が行う公共的な事務及び事業は、国民の信頼が得られるよう効率的かつ効果的に実施することが求められている（通則法第2条）。したがって、独立行政法人における内部統制の目的のうち、「業務の有効性及び効率性」を一番重要な目的であると位置付けた^(注)。

(注) 企業会計審議会基準及び同基準により上場企業等に財務報告に係る内部統制を評価することを義務付けた金融商品取引法（昭和23年法律第25号）の運用が、過剰な業務負担とコストを強いているとの意見が存在している。しかしながら、本来、

内部統制は業務の有効性・効率性を高めるものであり、組織が疲弊し業務効率が損なわれることがないように十分に留意して整備する必要がある。ただし、それは内部統制の整備が不要であるということの意味しない。

第二に、昨今の独立行政法人における不祥事の多発にかんがみ、「事業活動に関わる法令等の遵守」とした。

第三に、「資産の保全」については、COSO報告書にはないが、独立行政法人においては、i) 法人の資産が国民の税金によるものが多いこと、ii) 近年資産の有効活用等が強く求められていること、iii) 企業会計審議会基準は、「資産の保全」を日本では企業財産の管理が重要な経営管理であるとして独立した目的としていることから、内部統制の目的に含めている。

最後に、財務報告等において、独立行政法人の業務実績を示すに当たり財務情報及び非財務情報が基本的な役割を果たしていることから、「財務報告等の信頼性」とした。

イ 基本的要素

内部統制の基本的要素とは、内部統制の目的を達成するために必要とされる内部統制の構成部分をいい、内部統制の有効性の判断の規準となるものである。

① 統制環境

統制環境とは、組織の気風を決定し、組織内のすべての者の統制に対する意識に影響を与えるとともに、他の基本的要素の基礎をなし、リスクの評価と対応、統制活動、情報と伝達、モニタリング及びICT^(注)への対応に影響を及ぼす基盤をいう。

(注) ICT: Information and Communications Technology (情報通信技術) の略。ITと同様の意味で用いられることが多いが、「コミュニケーション」という情報や知識の共有という概念が表現されている点に特徴がある。

統制環境としては、例えば、次の事項が挙げられる。

- ・法人の長の誠実性及び倫理観
- ・法人の長の意向及び姿勢
- ・運営上の方針及び戦略
- ・理事及び監事の有する機能
- ・組織構造及び慣行
- ・権限及び職責
- ・人的資源に対する方針と管理

② リスクの評価と対応

リスクの評価と対応とは、独立行政法人のミッション遂行の障害となる要因をリスクとして識別、分析及び評価し、当該リスクへの適切な対応を行う一連のプロセスをいう。

i リスクの評価

リスクの評価とは、ミッションの遂行に影響を与える事象について、ミ

ミッションの遂行を阻害する要因をリスクとして識別、分析及び評価するプロセスをいう。

リスクの評価に当たっては、組織の内外で発生するリスクを、組織全体の目標・計画にかかわる法人単位のリスクと組織の職能や活動単位の目標・計画にかかわる業務別のリスクに分類し、その性質に応じて、識別されたリスクの大きさ、発生可能性、頻度等を分析し、当該目標・計画への影響を評価する。

ii リスクへの対応

リスクへの対応とは、リスクの評価を受けて、当該リスクへの適切な対応を選択するプロセスをいう。

リスクへの対応に当たっては、評価されたリスクについて、その回避、低減、移転又は受容等、適切な対応を選択する。

③ 統制活動

統制活動とは、法人の長の命令及び指示が適切に実行されることを確保するために定める方針及び手続をいう。統制活動には、権限及び職責の付与、職務の分掌等の広範な方針及び手続が含まれる。このような方針及び手続は、業務のプロセスに組み込まれるべきものであり、組織内のすべての者において遂行されることにより機能するものである。

④ 情報と伝達

情報と伝達とは、必要な情報が識別、把握及び処理され、組織内外及び関係者相互に正しく伝えられることを確保することをいう。組織内のすべての者が各々の職務の遂行に必要とする情報は、適時かつ適切に、識別、把握、処理及び伝達されなければならない。また、必要な情報が伝達されるだけでなく、それが受け手に正しく理解され、その情報を必要とする組織内のすべての者に共有されることが重要である。

一般に、情報の識別、把握、処理及び伝達は、人的及び機械化された情報通信システムを通して行われる。

i 情報

組織内のすべての者は、ミッションを果たすため、適時かつ適切に各々の職務の遂行に必要な情報を識別し、情報の内容及び信頼性を十分に把握し、利用可能な形式に整えて処理することが求められる。

ii 伝達

a 内部伝達

ミッションを果たすため、必要な情報が適時に組織内の適切な者に伝達される必要がある。法人の長は、組織内における情報通信システムを通して、運営方針等を組織内のすべての者に伝達するとともに、重要な情報が、特に、組織の上層部に適時かつ適切に伝達される手段を確保する必要がある。

b 外部伝達

法令による財務情報の開示等を含め、情報は組織の内部だけでなく、組織の外部に対しても適時かつ適切に伝達される必要がある。また、国民など、組織の外部から重要な情報が提供されることがあるため、組織は外部からの情報を適時かつ適切に識別、把握及び処理するプロセスを整備する必要がある。

⑤ モニタリング

モニタリングとは、内部統制が有効に機能していることを継続的に評価するプロセスをいう。モニタリングにより、内部統制は常に監視、評価及び是正されることになる。モニタリングには、業務に組み込まれて行われる日常的モニタリング及び業務から独立した視点から実施される独立的評価がある。両者は個別に又は組み合わせて行われる場合がある。

i 日常的モニタリング

日常的モニタリングは、内部統制の有効性を監視するために、業務管理や業務改善等の通常の業務に組み込まれて行われる活動をいう。

ii 独立的評価

独立的評価は、日常的モニタリングとは別個に、通常の業務から独立した視点で、定期的又は随時に行われる内部統制の評価であり、法人の長、監事、内部監査等を通じて実施されるものである。

iii 評価プロセス

内部統制を評価することは、それ自体一つのプロセスである。内部統制を評価する者は、組織の活動及び評価の対象となる内部統制の各基本的要素をあらかじめ十分に理解する必要がある。

iv 内部統制上の問題についての報告

日常的モニタリング及び独立的評価により明らかになった内部統制上の問題に適切に対処するため、当該問題の程度に応じて組織内の適切な者に情報を報告する仕組みを整備することが必要である。この仕組みには、法人の長、監事等に対する報告の手続が含まれる。

⑥ ICTへの対応

ICTへの対応とは、ミッションを果たすためにあらかじめ適切な方針及び手続を定め、それを踏まえて、業務の実施において組織の内外のICTに対し適切に対応することをいう。

ICTへの対応は、内部統制の他の基本的要素と必ずしも独立に存在するものではないが、組織の業務内容がICTに大きく依存している場合や組織の情報通信システムがICTを高度に取り入れている場合等には、内部統制の目的を達成するために不可欠の要素として、内部統制の有効性に係る判断の基準となる。

ICTへの対応は、ICT環境への対応とICTの利用及び統制からな

る。

i ICT環境への対応

ICT環境とは、組織が活動する上で必然的にかかわる内外のICTの利用状況のことであり、社会及び市場におけるICTの浸透度、組織が行う取引等におけるICTの利用状況及び組織が選択的に依拠している一連の情報通信システムの状況等をいう。ICT環境に対しては、ミッションを果たすために、組織の管理が及ぶ範囲においてあらかじめ適切な方針と手続を定め、それを踏まえた適切な対応を行う必要がある。

ICT環境への対応は、単に統制環境のみに関連づけられるものではなく、個々の業務プロセスの段階において、内部統制の他の基本要素と一体となって評価される。

ii ICTの利用及び統制

ICTの利用及び統制とは、組織内において、内部統制の他の基本要素の有効性を確保するためにICTを効率的かつ効果的に利用すること、並びに組織内において業務に体系的に組み込まれてさまざまな形で利用されているICTに対して、ミッションを果たすために、あらかじめ適切な方針及び手続を定め、内部統制の他の基本要素をより有効に機能させることをいう。

ICTの利用及び統制は、内部統制の他の基本要素と密接不可分の関係を有しており、これらと一体となって評価される。また、ICTの利用及び統制は、導入されているICTの利便性とともにもその脆弱性及び業務に与える影響の重要性等を十分に勘案した上で、評価されることになる。

なお、COSO報告書では、内部統制の構成要素を五つ（①統制環境、②リスク評価、③統制活動、④情報と伝達、⑤モニタリング）例示しているが、企業会計審議会基準は、COSO報告書が公表されてから15年以上が経過し、ITの進展と企業におけるITの浸透が広まっていることからITへの対応を追加している。

独立行政法人については、例えば、研究開発を行う独立行政法人では、ICTを利用したプロジェクト管理がミッションを果たすのに必須である等、ICTへの対応は業務を行う上で重要なものとなっている。他方、公的機関の多くは民間よりもICTの利用が遅れており、底上げが必要な状況である。したがって、ICTへの対応については、他の内部統制の基本要素とは切り分けて整理している。

(4) 内部統制に關係を有する者に期待される役割と責任

ア 法人の長

法人の長は、独立行政法人を代表し、その業務を総理する（通則法第 19 条第 1 項）。したがって、業務の適正を確保するための体制を決定するとともに、それに基づき内部統制を整備及び運用する責任を有する。

イ 法人の職員

法人のミッションを果たすことに向けて、自らの職務の位置付け及びその重要性を認識するとともに、適切なモニタリングの下、各種の計画策定、統制活動等に積極的に関与することが求められる。

ウ 監事

監事は、独立行政法人の業務を監査する（通則法第 19 条第 4 項）。したがって、法人の長とは独立した立場から、内部統制の整備及び運用状況を監視、検証する役割と責任を有する。

（注） 監事監査は、法人の長が整備・運用すべきモニタリングの機能に影響を与えるため、法人の長は、統制環境の評価の一環として、監事監査の概要等を把握する必要がある。

なお、法人の長は監事監査の内容の妥当性についてまで評価を要するものではない。

エ 独立行政法人評価委員会

独立行政法人評価委員会は、独立行政法人の業務の実績に対する評価を行う（通則法第 12 条第 2 項第 1 号）。したがって、法人の長及び監事とは独立した立場から、法人におけるモニタリングの状況を踏まえつつ、中期目標、中期計画及び年度計画に対する業務の実績を評価する役割と責任を有する。

（注） 独立行政法人評価委員会による評価は、法人の長が整備・運用すべきモニタリングの機能に影響を与えるため、法人の長は、統制環境の評価の一環として、独立行政法人評価委員会の評価の概要等を把握する必要がある。なお、法人の長は、その内容の妥当性についてまで評価を要するものではない。

(5) 内部統制の取組に関する留意事項

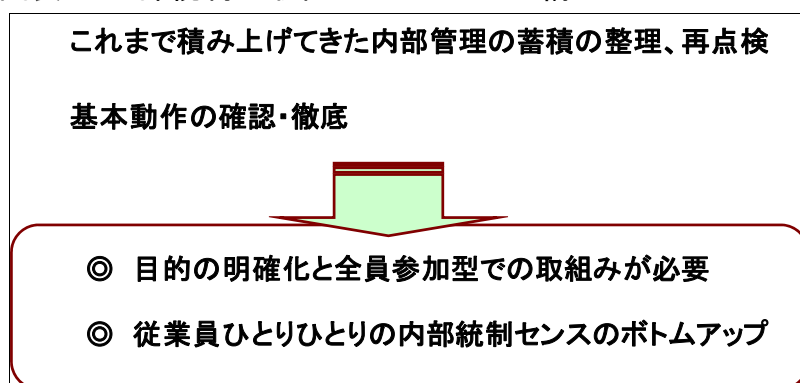
ア 内部統制の取組は、内部管理の蓄積の再点検である

内部統制の取組は、法人内でこれまで積み上げてきた内部管理の蓄積を内部統制という切り口で再点検し、体系付け、職員一人一人の問題として、組織が抱える課題等を常に洗い出し続けることにある。

したがって、内部統制の取組には、これまでのマネジメントの中でも無意識に行ってきたことが多く、全く新たな取組が求められるものではない。自分たちが無意識のうちに遵守しているルールが何のために必要なのか、それらには重複や矛盾がないか等について確認することに留意する必要がある。

また、内部統制の取組においては、再点検の結果よりも、法人内の全員が参加してディスカッションを行っていくプロセスが重要である。

図表3 内部統制の取組に当たっての心構え



(出典) 住友商事株式会社 ヒアリング資料

イ 他人のまねでは役に立たない

内部統制の取組は、法人における内部管理の蓄積の再点検を行うことを通じ、組織の課題を洗い出すとともに、一人一人の「内部統制センスのボトムアップ」(内部統制に関する意識の向上)を図ることにある。したがって、他法人の内部管理手法をまねるだけでは内部管理の再点検がおろそかになるおそれがある。さらに、自法人の内部管理の問題点の分析を行わないまま先進的な内部統制手法を導入すれば、かえって自法人の課題が分からなくなり、業務の有効性及び効率性が低下するおそれがある。

ウ 業務内容の文書化・フローチャート化が効率的とは限らない

リスクを網羅的に識別する観点から、業務のフローチャートを書くことや、業務の内容について文書化することが有用な場合もある。しかし、このようなフローチャート化や文書化を行うことに労務の大半を要して組織が疲弊し、かえって効率性が害される場合がある。一方、組織内部の様々なディスカッション等の機会を通じて、リスクを網羅的に洗い出すことが可能な場合がある。

内部統制の取組を行う場合、業務を文書化する必然性は必ずしも大きくないと考えられる。このようなことを勘案し、業務の有効性と効率性のバランスに留意する必要がある。

エ 簡便な仕組み作りが必要

例えば、組織の職員が少人数である場合、「情報と伝達」の機能はICTの構築により行うよりも、日常的なミーティングや非公式の場での話し合いによって十分に担保できる場合がある。また、「モニタリング」の機能についても、小規模法人については、法人の長が各職員の業務を直接観察することやコミュニケーションを図ることで、モニタリングの機能を十分に発揮できる場合がある。このように、法人の規模等によって簡便な仕組み作りは可能であることから、内部統制の取組は費用対効果を勘案しつつ行う必要がある。

オ 内部統制の限界

内部統制には一般的には以下のような限界があるとされており、法人の長

は、内部統制を整備及び運用するに当たりこれらについて留意する必要がある。

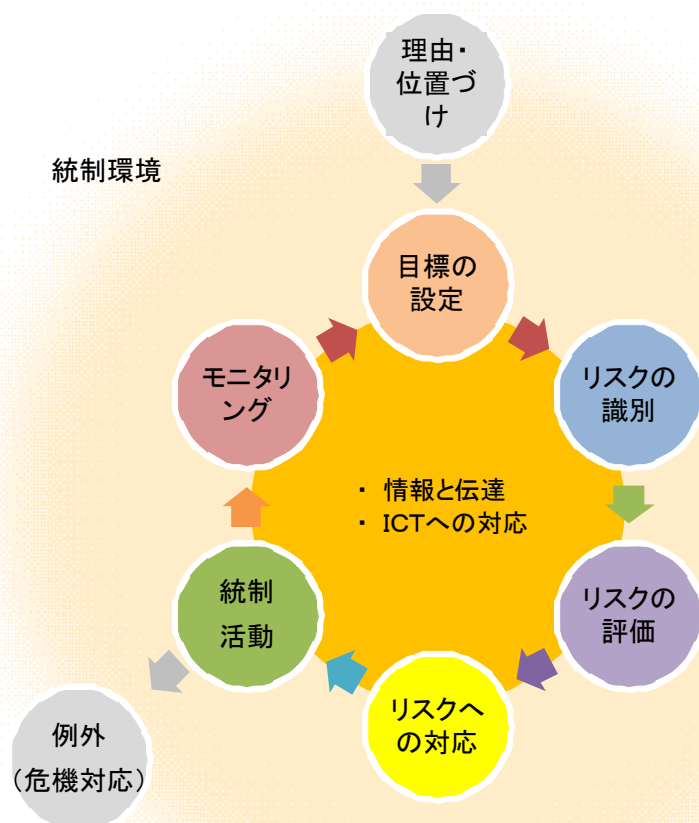
- ① 内部統制の整備及び運用に際しては、費用と便益との比較衡量が求められる。
- ② 判断の誤り、不注意、複数の担当者による共謀によって有効に機能しなくなる場合がある。
- ③ 当初想定していなかった組織内外の環境の変化や非定型的な取引等には、必ずしも対応しない場合がある。
- ④ 法人の長が不当な目的のために内部統制を無視ないし無効ならしめることがある。

2. 独立行政法人における内部統制の具体的取組

(1) リスクマネジメントを活用した一般的な内部統制の取組例

独立行政法人においてリスクマネジメントを活用した一般的な内部統制の取組のイメージは図表4のとおりである。

図表4 リスクマネジメントを活用した一般的な内部統制の取組のイメージ



(注) 本研究会が作成した。

ア 理由・位置付け

法人の長は、中期目標の遂行が法人のミッションを果たすためになぜ必要なのかを把握するとともに、中期目標のミッションにおける位置付けを検討する。次に法人の長は、その検討結果を踏まえ、法人のミッションや中期目標の位置付けを法人の各構成員に啓発し、業務に対する動機付けを行う。

イ 目標の設定

① 状況の認識

法人を取り巻く状況（社会経済情勢等）の分析を行い、中期目標の各項

目がリスクマネジメントのプロセスにおいて対応すべき状況であるかを吟味する。

災害時の危機対応等、統制環境が動的に激変している状況においては、ミッションの遂行をリスクマネジメントの枠内で対応することが困難な項目もあり、法人の長による強いリーダーシップの下、個別に対応することが有効な場合もある（危機管理）。

② 目標の設定

法人のミッション、中期目標及び法人内外の環境を勘案しつつ、目標・計画を策定する。

ウ リスクの識別

法人のミッション遂行の障害となるものをリスクと位置付け、それらを網羅的に洗い出す。

この場合のリスクは、法人の規模（職員、財政）、法人が担う業務（研究開発、施設運営、公共事業等）、財源（運営費交付金、補助金、自己収入）、慣習等によって異なると考えられる。

したがって、具体的にどのようなリスクを把握し、対応策を講じるかについては、法人の特性を慎重に踏まえることが不可欠であるため、本研究会において一律に定めることは適切ではなく、今後、各独立行政法人等において検討すべきものとする。

エ リスクの評価

リスクが顕在化した場合の影響度及び発生可能性を評価し、それらを勘案して重要度の高いリスクを把握する。

オ リスクへの対応

① 対応すべきリスクの選定

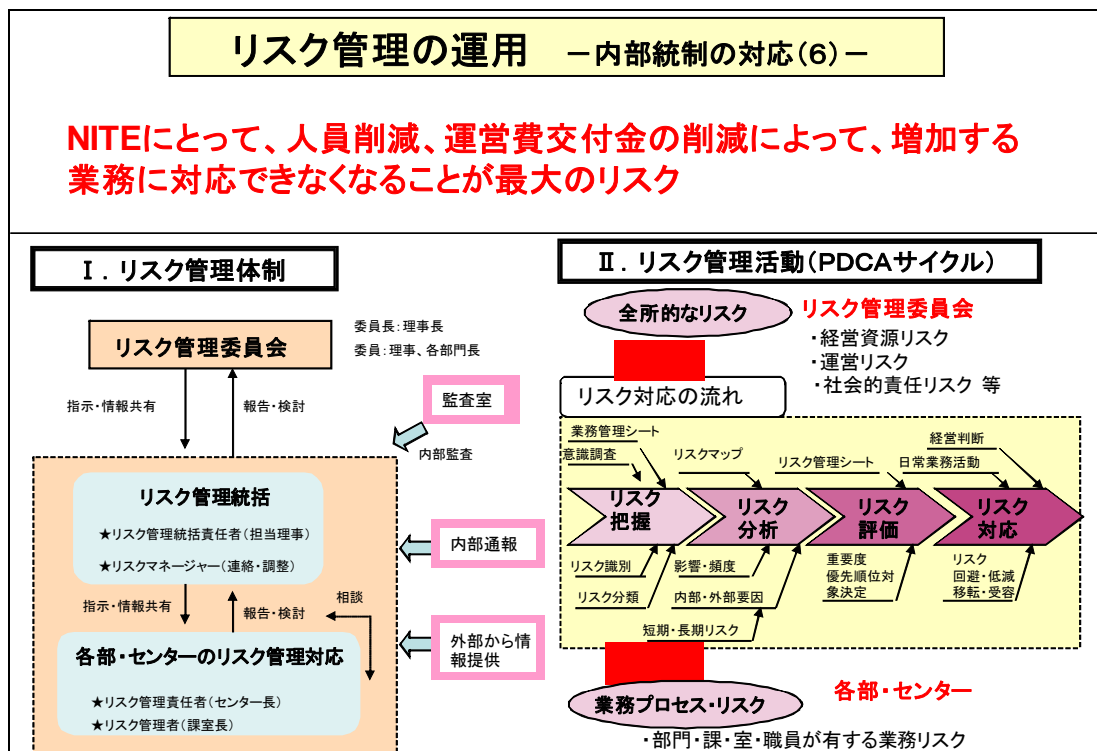
リスク評価を踏まえ、対応すべきリスク、対応し過ぎているリスクの洗い出しを行う。

具体的には、リスク評価により重要性が高いリスクと低いリスクを選定し、それらに対する現状の対応状況を検討する。重要性が高いが対応が未整備なリスクについては、追加的に必要となるコストや時間を勘案しつつ、他のリスクに優先して追加的な対応策を検討する。また、重要性が低いにもかかわらず、対応が取られ過ぎているリスクについては対応の省力化ができないか検討する。

② リスク対応計画の策定

対応すべきリスクの決定を踏まえ、リスク対応のための計画を作成する。その際、職員・部署が行うべき対応、その時期、及び進捗の管理に資する尺度、必要となる予算等を明確にする。

図表5 リスク管理体制を定めている例



(出典) 独立行政法人製品評価技術基盤機構 ヒアリング資料

カ 統制活動

リスク対応計画に従い、各現場においてリスク対応に取り組む。

キ モニタリング

リスク対応計画に従い統制活動が実施されているかを監視し、統制活動の定着化を図る。また、その結果を次の年度計画(予算・人事等)、リスク評価、リスク対応等において考慮する。

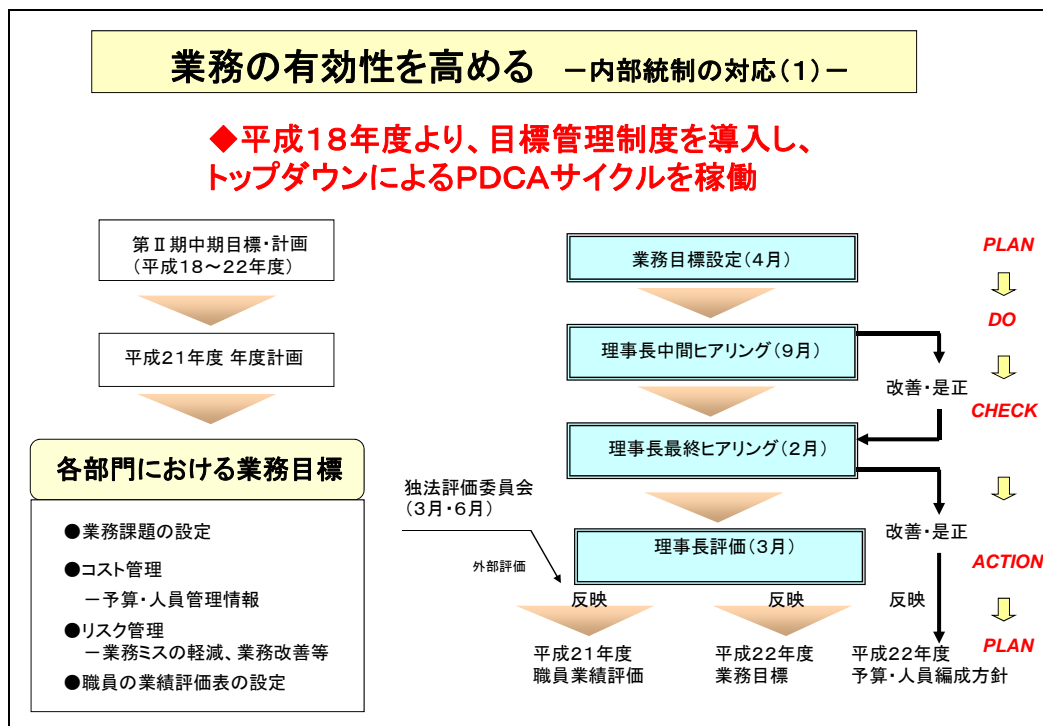
なお、通常の業務におけるモニタリングの視点として、例えば、図表6のようなものが考えられる。

図表6 日常的モニタリングの例

- ・ 法人のミッションがチームメンバーに適切にブレイクダウンされているか。
- ・ ミッション遂行の障害となるリスク(課題)が具体的にチームメンバーで共有されているか。
- ・ リスクに対応する計画を適切に設定しアクションプランに反映させられたか。
- ・ アクションプランが適切に実行しているか。また、実行に問題がある場合、原因は何か。
- ・ アクションプランを適切に実行してもリスクに対応できなかった場合、その原因は何か。

また、図表7のとおり、法人の長が直接モニタリングを行っている事例もある。

図表7 法人の長が直接モニタリングを行っている事例



(出典) 独立行政法人製品評価技術基盤機構 ヒアリング資料

(2) 独立行政法人における内部統制の適用例

ア 理由と位置付け

法人の長が、組織の全員に対し、様々な機会を通じて法人のミッションについて啓発する。具体的には、運営方針を示すことや、職員との定期的な対話を行うことなどが想定される。

以下、展示施設を運営する独立行政法人を想定し、内部統制の適用例を示していく。

図表8 法人のミッション(例)

ミッション
文化を創造し、国民の感性を向上させる

(注) 本研究会が作成した。

イ 中期目標の指示

主務大臣は、独立行政法人が3～5年の間で達成すべき業務運営に関する中期目標を策定し、法人の長に指示する。

図表9 中期目標(例)

ミッション	中期目標
文化を創造し、国民の感性を向上させる	展示施設における展示
	ネット配信
	収集保存
	展示需要の創造
	財務構造の改善

(注) 本研究会が作成した。

ウ 中期計画及び年度計画の作成と各プロジェクト・チーム^(注1)(以下「PT」という。)との意識合わせ

① 中期計画及び年度計画の作成

業務企画チーム^(注2)は、法人のミッション、中期目標及び法人内外の環境を勘案しつつ、法人単位及びPT別の中期計画及び年度計画の素案を作成し、各PTに提示する。

その際、中期目標が、どのようなプロセス(投入→活動→結果→成果)で実現されるかについて明確にすることが重要である。すなわち、

- i 中期目標を実現するために資源(人、物、金、時間)をどのように投入するか
- ii どのような事務・事業(活動)を行うか
- iii どのようなアウトプット(結果)が表れるか
- iv 国民生活又は社会経済にどのようなアウトカム(成果)をもたらすかについて適切な指標を設定することが重要である。

(注1) プロジェクト・チーム(PT)

適用例では、業務や予算がプロジェクト・チームごとに管理されているような組織形態を想定してプロジェクト・チームとした。なお、業務や予算の管理の単位がプロジェクト・チームごとではない法人においては、当該管理単位に読み替える必要がある。

(注2) 業務企画チーム

中期計画や年度計画の策定を行うとともに、必要となる予算を見積もり、各プロジェクトへの割り振りや、それに関する各プロジェクト・チームリーダーとの折衝を行う。計画策定後は、計画の進捗よく状況を管理する。

様々な組織形態が考えられるが、適用例では、その一例として、法人運営に関して法人の長を補佐する機能を担うスタッフチームを置く場合を想定した。なお、法人の規模等によっては、法人の長自ら前述の機能を担う場合が考えられる。また、専任の理事が担当すること、又は課内の組織(例:総務課業務企画担当)が担当すること等も考えられる。その他、業務企画機能を複数のチームに分けて、業務計画担当、予算担当、リスク管理担当、内部統制担当等の独立した部署とする場合などもある。また、当然にその名称は様々である。

図表10 中期計画及び年度計画(例)

中期目標	法人内外の環境	中期計画及びX年度計画				
		内容	時期	対応PT	評価尺度	予算
展示施設における展示	M氏の作品を展示し右記の評価尺度を満たすことは、我が国の文化創造(=ミッション達成)に不可欠	xx 展覧会を開催	x年x月	xx, xx, xx	来館者数30万人、かつ、来館者の満足度85%	xx円
ネット配信	(略)	(略)	x年x月	xx	(略)	xx円
収集保存	(略)	(略)	x年x月	xx	(略)	xx円
展示需要の創造	(略)	(略)	x年x月	xx	(略)	xx円
財務構造の改善	(略)	(略)	x年x月	xx	(略)	xx円

(注) 本研究会が作成した。

② リスクの識別及び評価

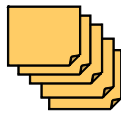
各PTは、業務企画チームからのプロジェクト別中期計画及び年度計画

の提示を踏まえ、それらの達成の障害となるリスクを洗い出す。なお、リスクの洗い出しが効率的に行えるよう、業務企画チームは、あらかじめ定型的なアンケートの記入様式を用意し、各PTが回答しやすいように配慮することも考えられる。なお、その際、当該アンケートにおいて、リスクの影響度や発生可能性に関する各PTの考え方を標準的に評価できるような基準を用意することがある。

業務企画チームは、各PTにおいて洗い出された潜在的なリスクをボトムアップで収集し、評価し、各PTとの協議の上、法人として優先的に対応すべきリスクを決定する。

なお、法人として優先的に対応すべきリスクの検討に際しては、影響度、発生可能性及び対応に要するコストを考慮する。また、その際、図表 11 のとおり、リスクマップを使用して検討することも有用である。

図表 11 リスクの識別及び評価(例)



リスクに関するアンケート

↓(各PTに配布)

影響度についての考え方(例)

レベル	定義	影響の出る分野					
		満足度	入場者数	評判	資産活用	財務	...
1	軽微	満足度が目標・計画を○%下回る	入場者数が目標・計画を○%下回る	媒体への出現数が目標・計画を○%下回る	施設の利用率が目標・計画を○%下回る	○○費の減少が目標・計画を○%下回る	...
2	やや軽い	△%下回る	△%下回る	△%下回る	△%下回る	△%下回る	...
3	中程度	□%下回る	□%下回る	□%下回る	□%下回る	□%下回る	...
4	大きい	▽%下回る	▽%下回る	▽%下回る	▽%下回る	▽%下回る	...
5	甚大	◇%下回る	◇%下回る	◇%下回る	◇%下回る	◇%下回る	...

発生可能性についての考え方(例)

レベル	定義	頻度
1	非常に稀	数年に○回
2	発生しにくい	半年に○回
3	中程度	○ヶ月に△回
4	たびたび	□ヶ月に▽回
5	日常的	月に○回

(注) 本研究会が作成した。

↓ (各PTにおいてリスクの内容、影響度、発生可能性をアンケートに記入し、業務企画チームが回収)

法人単位のリスクの集計表(例)

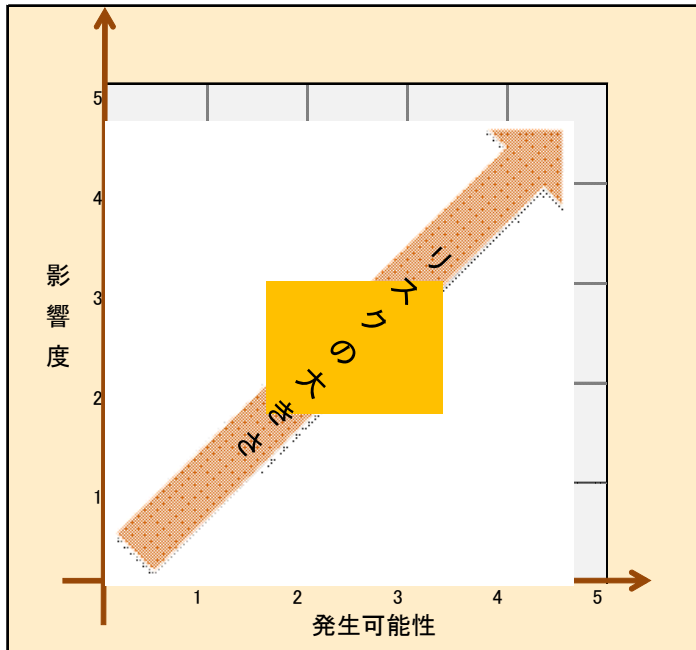
年度計画 内容	リスク(課題)				
	分類1	分類2	具体的内容	影響度	発生可能性
xx 展覧会 を開催	コンプ ラ	安全	見学者が順路を外れた場合に、軽いけがをする	2	1
	有効 効率	マーケ ティン グ	アーティストの認知度が低く、中期計画の30万人を達成できない恐れ(現時点の予想8万人)	5	5
	有効 効率	風評	偽物を展示してしまう	5	3
	有効 効率	顧客 満足	来館者の満足度を適切に把握出来ない	3	3
	(略)	(略)	(略)	(略)	(略)
	(略)	(略)	(略)	(略)	(略)
(略)	(略)	(略)	(略)	(略)	

(注) 本研究会が作成した。

↓

リスクマップ(例)

リスクマップ(イメージ)



(注) 本研究会が作成した。

(リスクマップの基本的考え方)

リスクの大きいエリアのリスク(例えば、領域5)に関しては、合理的な水準(例えば、領域3)にまでリスクを低減させるための統制活動を行う。一方、リスクが小さいエリア(例えば、領域1)のリスクについては、必要最小限の統制活動にとどめる。

なお、図表 14 に記載したリスクの評価と対応に関する部分は、中期目標期間の初年度は、主に中期計画の策定過程においてリスクの評価と対応を比較的大規模に行い、中期目標期間の 2 年目以降は主に年度計画の策定過程において、前年度からの環境の変化やモニタリングの結果を踏まえ、リスクの評価及び対応に係るメンテナンスを行うことを想定している。

③ リスクへの対応

各 P T は、自らの P T で対応することとなったリスクに対応する計画（リスクの内容、対応内容、対応の目標、対応時期、対応者、レビュー者^(注)等）を作成し、それをアクションプランに反映させた上で業務企画チームに提出する。その後、業務企画チームは、提出されたリスク対応計画を含むアクションプランについて査定するとともに各 P T との調整等を行う。

(注) レビュー者：

日常的モニタリングを行う者。プロジェクト・チームリーダー、部門長等、法人の管理職員を想定。なお、本報告書において「職員」は、管理職員及び管理職員以外の職員を意味する。

図表 12 独立行政法人におけるリスク対応計画(例)

年度計画 内容	リスク(課題)					リスク対応計画	
	分類1	分類2	具体的内容	影響度	発生可能性	具体的内容	担当PT
xx 展覧会 を開催	コンプ ラ	安全	見学者が順路を外れた場合に、軽いけがをする	2	1	・順路を外れないよう、柵を設ける	xx
	有効 効率	マーケ ティ ング	アーティストM氏の認知度が低く、中期計画の30万人を達成できない恐れ(現時点の予想8万人)	5	5	・映画配給会社とのタイアップ ・特設サイト開設	xx
	有効 効率	風評	偽物を展示してしまう	5	3	・購入委員会を設置	xx
	有効 効率	顧客 満足	来館者の満足度を適切に把握出来ない	3	3	・アンケート用紙を工夫する	xx
	(略)	(略)	(略)	(略)	(略)	(略)	(略)
	(略)	(略)	(略)	(略)	(略)	(略)	(略)

(注) 本研究会が作成した。

エ 統制活動

各 P T では、リスク対応計画を反映させたアクションプランに基づき、各々の業務を遂行する。

オ モニタリング

統制活動の内容は、日常的モニタリングの過程で、プロジェクト・チームリーダー等の管理職員によって常に進ちょく管理される。また、必要に応じ内部監査チーム^(注)による独立的評価がなされ、問題が現出された場合には、問題の所在（目標・計画の設定、リスク評価、リスク対応及び統制活動のどこでどういう問題があったのか）及びその改善策を検討する。

(注) 内部監査チーム：

法人内部において、モニタリングの機能（うち、独立的評価）を担うチームを想定。

法人の長が、内部統制の構成要素が有効かつ効率的に機能するよう、各P Tの状況をチェックし、改善点等を提案する。

なお、監事は法人の長とは独立した立場から法人に対する監査を行うため、このチームには含まれない。ただし、法人の長は、監事監査が内部監査チームに与える影響について適切に評価し、内部監査チームが行う監査計画の立案及び実施に反映する。

モニタリングにおいては、図表 13 のようなチェックリストを活用することも有用と考えられる。

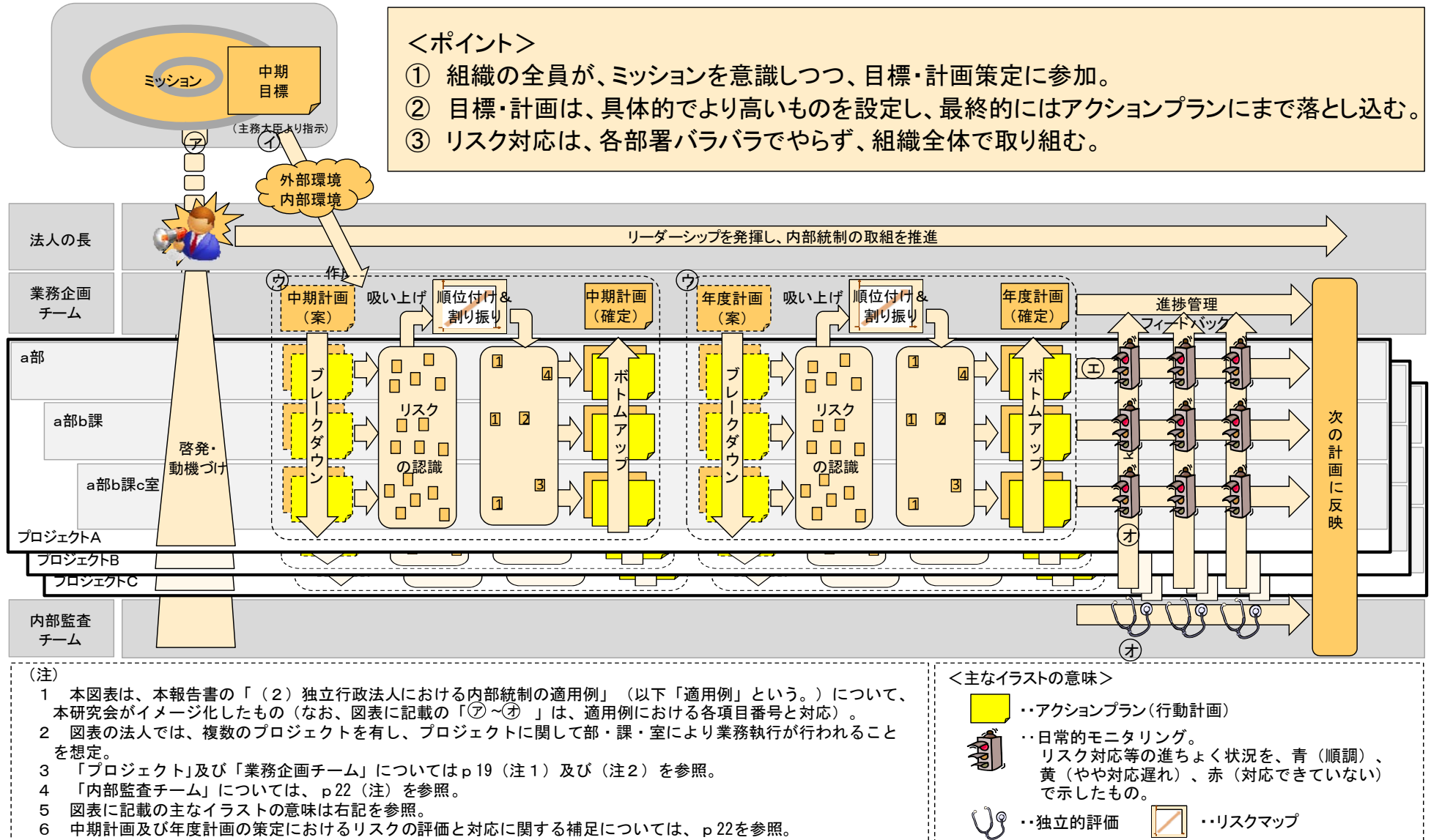
図表 13 チェックリストの活用(例)

大区分	中区分	統制の目標 (例)	点検項目 (例)	評価根拠 (例)
1. 全般統制	統制環境	法人のミッションを明確にする	ミッションに関する基本的方針が定められている	経営理念と行動指針がある
	リスク評価	組織横断的なリスクの把握、評価及び対応が実施されている	ミッション達成を阻害するリスクを常に把握できる状態になっている	リスクの発生可能性やミッション達成に与える影響度についてのアンケートを毎月実施している
	情報と伝達	タイムリーに情報を共有する	業務に関連する情報は、タイムリーに関係者間で共有される	チームでは、週に〇回朝会を実施している
	モニタリング	内部監査担当者の専門性を確保する	内部監査の問題点が修正され、次の監査に反映されるようになっている	内部監査を受けた部署から、監査を受けた際の感想等をアンケートとして回答させる
	ICTへの対応	ICTに関する基本的方針を明確にする	ICTに関する基本的方針が定められている	ICT推進基本計画がある
2. 業務統制	xx展覧会を開催	見学者が順路を外れた場合でも、けがをしないようにする	順路を外れないよう、柵を設ける	館内安全活動の一環で柵を設置した
		アーティストの認知度が低く、中期計画の20万人を達成できないおそれがある(現時点の予想8万人)	映画配給会社とタイアップする特設サイトを開設する	〇〇社とタイアップ交渉を進めている 特設サイトの開設準備が完了した
		偽物の展示を防止する	購入委員会を設置する	購入委員会設置した
		来館者の満足度を適切に把握する	アンケート用紙を工夫する	満足度評価結果が偏らないよう工夫を施した
	(略)	(略)	(略)	(略)
	(略)	(略)	(略)	(略)
	(略)	(略)	(略)	(略)

(注) 本研究会が作成した。

「(2) 独立行政法人における内部統制の適用例」の「ア～オ」をイメージで示すと、次のようになる。

図表 14 独立行政法人における内部統制の適用例



3 独立行政法人における内部統制に対する監査及び評価の視点

(1) マネジメントの内部者の視点

内部統制の充実・強化には、モニタリングが重要な役割を果たす。

以下、独立的モニタリングを行う者としての内部監査チームの視点を例示する。

- ・ 法人のミッションがチームメンバーに適切にブレイクダウンされているか。
- ・ リスク（課題）が具体的にチームメンバーで共有されているか。
- ・ アクションプランの設定（評価尺度の設定を含む）は適切であったか。
- ・ アクションプランの実施状況は適切であったか。
- ・ プロジェクト・チーム内における業務分析は適切に行われているか。

なお、内部監査は、職員を罰するために行うのではなく、目標・計画への動機を与えるととともにプロセス改善の方策を職員とともに考える手段として位置付けることが重要である。

(2) マネジメントの外部者の視点

独立行政法人における内部統制の整備・運用について、法人の長によるマネジメントの外に位置付けられる法人の監事及び独立行政法人評価委員会が、それぞれに課された基本的役割を果たすため、監査や評価を行う際に、特に重要であると考えられる視点を例示すると、次のとおりである。

ア 監事監査の視点

- ・ 法人の長や理事の統制環境に対する認識は適切か。
- ・ 業績測定のための尺度が適切に設定されているか。
- ・ 目標・計画達成の障害となるリスクを適切に識別・評価し、対応しているか。
- ・ リスクへの対応が十分でない場合の原因分析等が適切に行われているか。
- ・ 日常的モニタリングが業務活動に適切に組み込まれているか。
- ・ モニタリングの結果を次の各種の計画に反映させているか。また、予算や人事等に対する反映計画が立てられているか。

イ 独立行政法人評価委員会の視点

- ・ 法人におけるモニタリングに影響を与える統制環境を、法人は適切に把握しているか。
- ・ 業績測定のための尺度が適切に設定されているか。
- ・ 法人においてモニタリングが適宜適切に行われているか。
- ・ 事前に想定されているマネジメントの有効性（成果を生み出す方法論、それに係るリスクの抽出・管理体制）に対する評価。
- ・ 事前の目標・計画以外から得られた成果の内容は何であったか（得られたか／得られなかったか、どのようなものであったか）に対する評価。
- ・ 目標・計画は妥当であったか。妥当でなかったならば、どのように見直せばよかったか等に関する改善を目的とした評価。

4 独立行政法人における内部統制の整備・運用上の課題

本研究会では、現行の独立行政法人制度における内部統制の整備・運用について検討したが、内部統制を更に充実・強化するためには、現行制度等の見直しも必要との意見等が出されたので、主な意見を以下のとおり整理した。

(1) 適切なガバナンスの必要性

ア 法人の長自身が適切に規律される仕組み

内部統制が整備・運用され、法人の長の意向が組織運営に反映できるようにされていたとしても、法人の長自身が適切に規律される仕組みがなければ結果として法人の長の暴走を招くおそれがある^(注)。

(注) 現行の通則法においても主務大臣による法人の長の解任(通則法第23条)、主務大臣の法人に対する違法行為等の是正(通則法第65条)など法人の長を規律する規定があるが、規模の大きい法人においては、役員会の権限強化など法人の長を更に規律する仕組みについても検討する必要があるとの意見あり。

イ 法人の特性に応じたガバナンス

会社法では、会社の規模等(大会社、非大会社、公開会社、非公開会社)によってガバナンスの仕組みが異なっているので、独立行政法人についても、法人の規模等によってガバナンスの仕組みが異なってくると考えられる。

ウ 内部統制の取組から得られる情報の信頼性確保

内部統制が有効に機能している場合には、内部統制の取組から得られる情報を活用して監査・評価の重点化を図ることが可能となると期待される。しかしながら、そのような情報は独立行政法人の利害に関係するため事実関係を確認しないと判断を誤るおそれがある。したがって、監事が法人の役職員に対する調査権限を有することを法律上明確にすることや、独立行政法人評価委員会に当事者への調査権限を与えることにより、内部統制の取組から得られる情報の適否について調査できるようにすることが必要である。

エ 法人の長が強いリーダーシップを発揮できる環境整備

制度上、予算や人事は法人の長の裁量とされているが、事実上は制約が存在しており、長による内部統制のためのリーダーシップを発揮することが困難な状況が実務上存在している。このため、法人の長がリーダーシップを発揮できる環境整備が必要である。

(2) 目標の具体化、定量化等の必要性

ア 具体的かつ定量的な情報に基づきモニタリングできる環境の確保

- ・ 独立行政法人の中期目標及び目標・計画には具体性・定量性に欠けるものが多く、モニタリングによって課題の所在や改善方策を検討することが困難な状況がある。したがって、内部統制の充実・強化を図り、適切なマネジメントに資するため、中期目標及び目標・計画の具体化、定量化が必要である。
- ・ 法人のミッションを効率的及び効果的に果たすためには、プロジェクト又

は部門についてもアクションプランを設定することが必要である。

- ・ 独立行政法人の中期目標及び目標・計画には、レベルが相対的に低く安易に達成され、業務の効率性や質の向上につながらないものがある。したがって、中期目標及び目標・計画のレベルにも留意する必要がある。

イ 適切な評価指標の設定

- ・ 法人又は各プロジェクトの業績を測定するために、適切な財務及び非財務の評価指標を設定することが重要である。なお、業績を測定するための尺度は、漠然としたものや過度に技術的なもの、信頼性がないものを避け、有用でかつデータの収集が比較的容易に行えるものを採用する必要がある。
- ・ 適切な評価指標を設定し、業務の効率性を適切に測定するためには、管理会計的手法を充実させ、各プロジェクトにおける活動に即した業務実績の把握とそれに要するコストを把握できるようにすることが必要である。

ウ 中期目標の設定に係る独立行政法人の関与の必要性

独立行政法人制度が導入されてから9年が経過し、これまでの業務執行を通じた知見の蓄積により、政策レベルの企画立案力を独立行政法人が有している場合がある。

また、中期目標の作成過程に独立行政法人を参加させることによって、独立行政法人及びその職員の意欲を向上させることが必要である。

このため、主務大臣と独立行政法人の責任関係を明確にした上で、独立行政法人に対して中期目標の設定に何らかの関与を行わせることが必要である。