

独立行政法人制度の現状と課題

～制度発足から6年を振り返る～

行政監視委員会調査室 にしざわ としお
西澤 利夫

《要旨》

- ・独立行政法人の現状...法人数は発足時の57から本年4月1日現在101に増加(特定独立行政法人は52から8に減少)。平成18年1月1日現在の113法人全体の常勤職員数は、128,618人。平成18年10月1日現在の役員655人のうち退職公務員等からの就職は435人。法人全体の予算総額は発足時の4,793億円から平成18年度に3兆7,055億円に増加など。
- ・現在に至る経緯...行政改革会議最終報告(平成9年12月3日)において制度の導入を提言。独立行政法人通則法や個別法等に基づき、平成13年4月1日に独立行政法人制度が発足。平成15年に特殊法人等の改革に伴う移行で32の独立行政法人が誕生。本年4月に住宅金融支援機構が設立され、本年4月1日現在101法人。
- ・制度の概要...公共的な業務を効率的・効果的に行わせるため、国の事前関与・統制を極力なくし、自主的・自律的業務運営が確保できるようにする一方で、業務実績については厳格な評価を行う仕組み。
- ・事務・事業の見直し...年度評価と中期目標期間終了時の見直しの各仕組みと実績。
- ・問題点と今後の課題...これまで指摘されてきた問題点と今後の課題を、財務会計・人事管理の問題(役員報酬等・天下り)、財務会計の問題(運営費交付金、目的積立金等)及び評価委員会の評価活動に分けて整理。

1. 独立行政法人制度の現状等

(1) 独立行政法人の現状

ア 独立行政法人数の推移

本年1月23日、政策評価・独立法人評価委員会が取りまとめた「独立行政法人評価年報(平成17年度版)」(以下「評価年報」という。)が公表された。それによると、中央省庁等改革の一環として平成13年4月に57法人でスタートした独立行政法人は、特殊法人等整理合理化計画や国立病院・診療所の改革に伴って設立された法人等が加わり、平成18年4月現在104法人とされている。なお、本年4月1日付で、国立博物館と文化財研究所が統合して国立文化財機構が誕生するなどの統合の結果4法人が減る一方、住宅金融支援機構の新設があった関係で1法人増え、本年4月現在は101法人となっている。

独立行政法人は、役職員に国家公務員の身分を付与する「特定独立行政法人」と、それ以外の独立行政法人である「非特定独立行政法人」に区分されるが、その状況を

みると、発足当初は特定独立行政法人が 57 法人中 52 法人と圧倒的に多かったが(非特定独立行政法人は国立青年の家、日本貿易保険など 5 法人)、平成 16、17 年度末に中期目標期間が終了する 56 法人についての見直しが行われた際に役職員の非公務員化が進められたこともあって、特定独立行政法人の数は減少し、平成 18 年 4 月現在 104 法人のうち 11 法人になっている。なお、この数字は、平成 18 年度末に中期目標期間が終了する独立行政法人等の事務・事業の見直しにより自動車検査独立行政法人が非特定独立行政法人に移行し、また統合による減少があったため、本年 4 月 1 日時点で特定独立行政法人は 101 法人中 8 法人となっている。

イ 役職員の状況

評価年報によれば、平成 18 年 1 月 1 日現在における 113 法人全体の常勤職員数は 128,618 人である。なお、このうち特定独立行政法人の常勤職員数については、法人の自律性を確保して運営の弾力化・効率化を図るため、各法人の長の裁量で職員数を管理することとされる一方で、定員管理の対象外とされているため、毎年国会に報告することとされている。政府の直近の報告によれば、平成 18 年 1 月 1 日現在 69,004 人が、平成 19 年 1 月 1 日現在 57,838 人へと大幅に減少した(減少率 16.2%)。これは、情報通信研究機構や大学入試センターなど 44 法人の非公務員化及び消防研究所の廃止に伴い、56 あった特定独立行政法人が 11 にまで減ったのが主な理由である。

平成 18 年 1 月 1 日現在における 113 法人全体の常勤職員数を職員規模別でみると、100 人未満と 100 人以上 200 人未満のところに集中しており、合計で 58 法人とこれらの規模の小さい法人が全体の 51%を占めている。1,000 人以上 2,000 人未満と 2,000 人以上の規模の大きな法人は合計 18 法人と少ない。また、個別に見ると、最も多いのは国立病院機構の 47,423 人、最も少ないのは北方領土問題対策協会と平和祈念事業特別基金の 19 人とされる。

職員規模については、中央省庁等改革に伴い設立された独立行政法人(先行型)と特殊法人等から移行して設立された法人(移行型)とを比較してみると、先行型では規模の小さな 200 人未満の法人が 61%であるのに対して、移行型はそれが 40%と比較的少なくなっている。これは、先行型の場合は、国の機関から研究機関など比較的規模の小さなものが分離し、法人化したことによるものと考えられる。

職員の給与の支給基準については、独立行政法人通則法により、各種の事情を考慮の上、各法人が定めることとされており、法人ごとに異なっている。そこで評価年報では、法人全体の平成 17 年度の年間給与額(平均)と対国家公務員指数とを示しており、例えば事務・技術職員の場合はそれぞれ 7,363 千円、107.5、研究職員は 9,108 千円、102.6、病院医師は 12,663 千円、113.8 などとなっている。

次に、役員についてみると、まず全体の役員数は、法人の長 113 人、理事等 344 人、監事 227 人となっている。これを規模別でみると、法人の長及び理事各 1 人という法人が 113 法人中 42 法人(37%)で最も多い。また、法人の長は全員が常勤であるが、それ以外の役員については、理事等は 29 人(8.4%)、監事は 136 人(59.9%)が非常勤である。ちなみに、航空大学校は役員(理事長)1 人の法人である。

なお、役員については、「特殊法人等整理合理化計画」(平成13年12月19日閣議決定)、「公務員制度改革大綱」(平成13年12月25日閣議決定)等に基づき、退職公務員及び独立行政法人等の退職者の役員への就任状況が毎年公表されている。評価年報では平成17年10月1日現在の数字を掲げており、全役員684人のうち、退職公務員からの就任が256人、独立行政法人等の退職者からの就任が216人とされている。これが、昨年10月1日に公表された最新の数字では、104法人の役員655人のうち、退職公務員からが227人、独立行政法人等の退職者からが208人となっている。

役員の報酬については、独立行政法人通則法により、各法人において、業務の実績等を考慮して支給の基準を定めることとされている。長の報酬でみると、平成17年10月現在、府省の局長級の給与(約107万円から約99万円まで)と同水準としている法人が65法人と最も多く、全体の57.5%を占めている。

ウ 独立行政法人の財務・会計

法人における当初予算の推移をみると、予算総額は増加してきており、平成13年度に57法人で4,793億円だったのが、平成18年度には104法人で38兆7,055億円となっている。ちなみに、平成18年度は17年度に比べて、自己収入及び出資金・借入金等が大幅に増加している。これは、平成17年度途中及び18年4月に設立された5法人の予算額が大きいこと等によるものである。

法人の経営努力を示す指標とされる目的積立金をみると、主務大臣の承認を受けた15法人で総額約586億円となっている。金額が最も大きいのは国立大学財務・経営センターの562億6,779万円、次が造幣局の7億8,296万円となっている。

行政サービス実施コスト(法人の業務運営に関して納税者たる国民の負担に帰せられるコスト)について平成16年度までに設立された108法人の平成16年度における状況をみると、同コストを構成する業務費用等の合計が2兆950億円となっている。規模別では0円以上50億円未満の法人が49法人と最も多く、次に多いのが300億円以上で23法人となっている(平成15年度から16年度にかけて同コストの大きな法人が増加)。個々の法人では、最大は新エネルギー・産業技術総合開発機構の2,088億4,300万円、次に農畜産業振興機構の1,778億4,000万円などとなっている。

(2) 独立行政法人制度の現在に至る経緯

ア 発足までの経緯 行政改革会議の提言

独立行政法人制度は、橋本内閣の重点課題とされた「行政改革」の検討のため、平成8年11月に設置された行政改革会議の最終報告(平成9年12月3日)において、導入の提言が行われた。制度導入の議論は、平成8年の総選挙で自民党が英国のエージェンシー制度の導入を公約に掲げたことが発端とされる。

行政改革会議においては、独立行政法人制度について制度導入の是非や具体的な仕組みなどについて議論された。第28回会議(平成9年9月3日)では、それまでの全体の議論を取りまとめた「中間報告」が決定され、独立行政法人についても大枠が示された。その後も引き続き議論が行われた結果、第42回会議(平成9年12月3日)にお

いて「最終報告」が取りまとめられるに至った。

最終報告は、「内閣機能の強化」、「新たな中央省庁の在り方」及び「行政機能の減量(アウトソーシング)、効率化等」の3つの柱から成っており、独立行政法人制度の創設は、このうちの「行政機能の減量(アウトソーシング)、効率化等」の一部として記述されている。その概要は、次のとおりである。

企画・立案事務と実施事務を分離し、実施事務のうち一定のものについて、効率性の向上、行政サービスの質の向上、透明性の確保を図るため、国家行政組織外に、独立の人格を有する「独立行政法人」を設立。

業務運営についての目標とルールを明確に定めて、業務の結果について評価し改善する仕組みを導入する一方、自律性や自発性(インセンティブ)を付与。財務運営については企業会計。業務内容・業績等については情報公開を徹底。

職員の身分については、公務員型・非公務員型の2類型を設置。公務員型から非公務員型への移行も可能。

評価の客観性・中立性を担保すべく、各省に運営評価委員会を、総務省に全政府レベルの独立行政法人評価委員会を設置。

対象業務については、政府において具体的な検討を行い、決定。

なお、制度化の参考にされた英国のエージェンシー制度については、第14回会議(平成9年5月21日)で武藤総務庁長官より英国訪問の概要報告があった。それによれば、「サッチャー政権は、英国病からの脱却を目指して行政改革に取り組み、まず、80年から4年間かけて政府の仕事を極力減らし、民間に移せるものは移した上で、政府自らが行わなければならない仕事もその効率性を図って公務員の削減に努めた。次に、民間の仕事のやり方に着目し、より改善された行政サービスの提供を目指して公的部門の改革に取り組み、(略)政府の各省庁の執行部門を政策の企画立案部門から切り離すこととしたのがエージェンシー制度である。97年3月現在のエージェンシー数は130機関で、全国家公務員数の約4分の3がそこで働いている」とのことであった。

イ 発足までの経緯 独立行政法人通則法等の制定

最終報告が発表された翌日の平成9年12月4日、政府は「行政改革会議最終報告を最大限尊重する」との対処方針を閣議決定し、一定の準備体制の下、中央省庁再編等のための基本法案策定の準備に入った。これを受けて成立した中央省庁等改革基本法(平成10年6月施行)では、独立行政法人制度の創設、制度の基本となる共通事項を定める法令の整備など法令による規律、中期目標、中期計画及び年度計画の策定など業務運営の基本的な事項、評価委員会の設置など制度の基本的な考え方が打ち出された。

その後、同法に基づき設置された中央省庁等改革推進本部において検討が進められ、「中央省庁等改革の推進に関する方針」(平成11年4月27日本部決定)により、89の事務・事業の独立行政法人への移行等が決定されるとともに、同年7月、制度の基本となる共通事項を定めた独立行政法人通則法(平成13年1月6日施行。以下「通則法」という。)及び通則法整備法等が制定された。また、平成11年11月には、国立公文書

館法改正案など独立行政法人の設立根拠となる個別法案 59 本も国会に提出され、同年 12 月に成立をみている。こうした経緯を経て、平成 13 年 4 月 1 日、国立公文書館を始めとする 9 府省所管の 57 の独立行政法人が発足したのである。

ウ 特殊法人等の改革に伴う独立行政法人への移行等

特殊法人等については、行政改革会議最終報告が述べているように、時代の変遷に伴う役割の低下などに加え、主務官庁による強い事前関与・統制による自律性・自主性の欠如、事業運営の非効率性・硬直性の顕在化、経営内容の不透明性、組織・業務の自己増殖、不要不急な業務の拡張、経営責任体制の不明確性など、従来から様々な問題点が指摘されてきた。これについて報告書は、「その大きな原因は、これらの問題点が解決されるような共通の仕組みが存在しないところにある」と指摘し、創設される独立行政法人制度では、「各法人の目的・任務及び業務・組織運営の基本的な基準などが明確化され、国民のニーズとは無関係に自己増殖的に業務を拡張することが防止される仕組みとなっている。さらに、目標設定と評価に関する仕組みの導入、弾力的な財務運営、組織・人事管理の弾力性、徹底的な情報公開など、組織・運営に関する共通の原則が制度化されており、現行の特殊法人について指摘されている様々な問題点を克服される仕組みとなっている」とした。その上で、特殊法人等についても徹底的な見直しを実施し、維持・継続すべきと判断された業務について独立行政法人化の可否についての検討を視野に入れるべきなどとした。

これを受け、「行政改革大綱」(平成 12 年 12 月 1 日閣議決定)において、個別の事業の見直しの結果を踏まえ、「当該見直し後の実施主体としてふさわしい組織形態を決定する」こととされ、また、平成 13 年 6 月には特殊法人等の改革についての基本方針を明確化した特殊法人等改革基本法(平成 13 年法律第 58 号)が制定された。これらに基づき、各特殊法人等について、個別の事業の見直し等が推進され、「特殊法人等整理合理化計画」(平成 13 年 12 月 19 日閣議決定)が策定されるに至った。この結果、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となった。具体的には、見直しの対象とされた 163 の特殊法人及び認可法人のうち、国の政策実施機関以外の法人に整理すべきとされた共済組合 45 法人を除く 118 法人について、「廃止は 17 法人、民営化等は 45 法人、独立行政法人へ移行は 38 法人(36 に整理)、現状維持は 5 法人、集中改革期間内に検討は 5 法人、経済財政諮問会議で検討は 8 法人」と定められ、平成 15 年 10 月、9 府省 32 法人が設立された。

なお、特殊法人等から移行する独立行政法人に関しては、「特殊法人等の廃止・民営化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)が定められ、「独立行政法人の中期目標等の策定指針」(平成 15 年 4 月 18 日本部決定)が各府省に通知された。

その後の独立行政法人化の動きとしては、平成 17 年 10 月に日本高速道路保有・債務返済機構等 3 省 3 法人、平成 18 年 4 月に年金積立金管理運用独立行政法人等 4 省 5 法人、本年 4 月には住宅金融支援機構が設立されるなどし、現在に至っている。

(3) 独立行政法人制度の概要

ア 独立行政法人制度の基本原則

独立行政法人の業務は、「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・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」(通則法第2条第1項)と定められている。これは、国が直接行っている事務・事業のうち一定のもの、すなわち研究機関、病院、美術館など国自ら実施する必要はないが、公共の見地から確実な実施が担保されていなければならないものを独立行政法人の業務とするとしたものである(業務の公共性)。その業務を行う法人として、国から独立した法人格を与えられたのが独立行政法人である(組織の独立性)。

独立行政法人については、その業務を効率的かつ効果的に行わせるため、「業務運営における自主性は、十分に配慮されなければならない」(通則法第3条第3項)とされている(自主性への配慮)。また、独立行政法人は、「その業務の内容を公表すること等を通じて、その組織及び運営の状況を国民に明らかにするよう努めなければならない」(通則法第3条第2項)とされる(透明性の確保)。こうして独立行政法人には、従来の行政組織がなし得なかった効率的・効果的かつ透明性の確保された業務運営を行うことによって、より良いサービスの提供を望む国民のニーズに積極的にこたえていくことが期待されている。

イ 独立行政法人の業務運営の仕組み

目標指示と評価 独立行政法人の業務運営の大きな特徴は、主務大臣による事前の関与を極力なくし、一定の明確な達成目標を指示した後は、法人自らの判断で自主的・自律的に業務を運営できるようにする一方、その業務の実績については事後的に厳格な評価を行うこととし、評価の結果をその後の業務運営の改善等に反映させるという1つのサイクルを構築したことである。これは各法人共通の仕組みとして定められたもので、業務運営の効率化とサービスの質の向上等を図ることを目指している。

具体的な流れとしては、まず、主務大臣が、3年から5年の期間において、法人が達成すべき業務運営に関する明確な目標(中期目標)を定め、これを法人に指示する。法人は当該中期目標を達成するための具体的な計画(中期計画)を作成し、主務大臣の認可を受けるとともに、中期計画に定めた事項に関し、事業年度ごとの計画(年度計画)を作成し、主務大臣に届け出る。これらに即して、業務が運営されることになる。

一方、事後チェックシステムとして、各事業年度の業務の実績について、第三者評価機関である各府省の「独立行政法人評価委員会」(以下「府省評価委員会」という。)、さらに全政府レベルの総務省の「政策評価・独立行政法人評価委員会」(以下「政策評価・独法評価委員会」という。)による客観的・厳正な評価システムが設けられており、その評価(年度評価)の結果は、法人の業務運営の改善のみならず役職員の人事、処遇等にも反映させることとしている。また、各独立行政法人の中期目標期間の終了時には、主務大臣がその組織及び業務の全般にわたる検討を行い、所要の措置を講ずるこ

ととされている。その際、政策評価・独法評価委員会は、主要な事務・事業の改廃に関し、主務大臣に勧告することができることとされる。

組織・人事管理 従来の行政組織と違い、行政ニーズの動向等に応じて、法人自らの判断により柔軟に組織編成・人員配置を行うことが可能となっている。また、法人の長に役員の任免権を付与し、民間人登用を含めた適材適所の役員人事を可能とするほか、役員の報酬等に役員業績や法人の業績等を反映する仕組みとなっている。

財務・会計 独立行政法人は一般的には独立採算性を前提としておらず、国は業務の確実な実施を担保するため、予算の範囲内で業務の財源として必要な金額を交付することができることとされる。この運営費交付金は、使途の内訳を特定しない「渡し切りの交付金」となるため、法人の判断により、予算上の使途とは別の使途に充てることも可能としている。また、経営努力により生じた剰余金については、中期計画の使途の範囲内で取り崩して使用することが可能とされる。財務諸表等については、企業会計原則をベースとする会計基準により毎年度作成され、公表される。

透明性の確保 組織・業務の運営状況について国民に明らかにすると観点から、役員の任命・解任、業務方法書、中期目標、中期計画、年度計画、評価委員会の評価結果、事業報告書、給与の支給基準等多岐にわたる事項についての公表のほか、財務諸表の官報への公告等を行うべきものとされている。その他、「特殊法人等整理合理化計画」、「公務員制度改革大綱」(平成13年12月19日閣議決定)等により、各独立行政法人等は、役員に就いている退職公務員等の状況を公表することとされている。

2. 独立行政法人の事務・事業の見直し

(1) 独立行政法人の年度評価

独立行政法人は、各事業年度における業務の実績について、府省評価委員会の評価(年度評価)を受けなければならないとされる。府省評価委員会による評価は、中期計画の実施状況の調査をし(実情把握)、分析をし(達成度の認定)、業務の実績の全体についての総合的な評定(総合評価)をして行うとされる。さらに、政策評価・独法評価委員会が府省評価委員会から通知された評価結果について評価を行い、必要があるときは、府省評価委員会に対し、意見を述べることもできるとされている。政策評価・独法評価委員会をも関与させることとしたのは、府省評価委員会による評価だけだと中立性等に疑義が出かねないので、こうした批判等を受けないよう専門的、客観的な立場からダブルチェックを行うことにし、評価の適正性に対する信頼を確保するためとされる。

(2) 中期目標期間終了時の見直し

ア 見直しの仕組み

独立行政法人については、中期目標の期間の終了時において、主務大臣が「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」(通則法第35条第1項)こととされている。この定期的見直しは事後チェックの中核を成すものであり、独

立行政法人が担う必要性の乏しくなった業務の廃止、民営化等などが行われることにより、機動的・弾力的な業務運営が確保される仕組みになっている。

見直しについては、「中期目標期間の終了時における独立行政法人の組織・業務全般の見直しについて」(平成 15 年 8 月 1 日閣議決定)において、主務大臣の業務・組織全般にわたる見直し内容を予算編成過程に反映させるための手続及び見直しの具体的視点や廃止・民営化等の具体的措置に係る基準等が定められた。

そこでは、見直しの手続は、「主務大臣は、政策評価・独法評価委員会が作成する勧告方針を踏まえ、見直し当初案を作成し、次年度の予算要求。政策評価・独法評価委員会は、予算に反映できるよう早期に「勧告の方向性」等の指摘。主務大臣は、国の予算編成の過程において「勧告の方向性」に沿って見直し内容を検討(与党との調整)。主務大臣は予算概算決定の時までに行政改革推進本部(本部長・内閣総理大臣。すべての国務大臣が参画)に見直し内容を説明し、その議を経て決定(政策評価・独法評価委員会から意見聴取)。こうして見直し内容が決まると、それを踏まえ、主務大臣及び独立行政法人は中期目標、中期計画等を策定。法改正が必要であれば国会に法律案を提出」と定められている。なお、行革委推進本部は、「独立行政法人に関する有識者会議」を改組して「行政減量・効率化有識者会議」を設置し(平成 18 年 1 月 23 日行革本部長決定)、その意見を求めることとした。

イ 平成 16・17 年度における見直し

平成 16 年度においては、平成 16・17 年度末に中期目標期間が終了する 56 の独立行政法人のうち、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2004」(平成 16 年 6 月 4 日閣議決定)に基づき、前倒し分を含め 32 法人について見直しを実施された。これにより、消防研究所及び農業大学の廃止のほか、国立オリンピック記念青少年総合センター等の 3 法人の統合・非公務員化などが決まった。

次の平成 17 年度では、残る 24 法人を対象にした見直しが行われた。その経緯は、独立行政法人に関する有識者会議において、法人の統合、非公務員化を内容とする「指摘事項」を取りまとめ、内閣総理大臣に報告(平成 17 年 10 月 28 日)。政策評価・独法評価委員会は、独立行政法人に関する有識者会議の「指摘事項」も踏まえ、法人の統合、非公務員化、事務・事業の見直しによる合理化などを内容とする「勧告の方向性」を取りまとめ、主務大臣に通知(同年 11 月 14 日)。主務大臣は、「勧告の方向性」の指摘を踏まえた見直し案を作成し、行政改革推進本部の議を経た上で、見直し内容を決定(同年 12 月 24 日)というものであった。

これにより、国立博物館と文化財研究所の統合などにより、24 法人を 20 法人に整理・統合。公務員型 23 法人について職員の身分を見直し、19 法人(職員数約 3,700 人)を非公務員化。駐留軍等労働者労務管理機構の組織のスリム化や大幅な人員削減(2 割程度)・コスト削減などが決まった。

ウ 平成 18 年度における見直し

平成 18 年度においては、「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「当該年度末に中期目標期間が終了する法人(9 法人)に加え、平成 19 年度末

に中期目標期間が終了する法人(31 法人)についても、業務・組織全般の見直しの検討に着手し、相当数について結論を得る。融資業務等を行う独立行政法人については、平成 20 年度末に中期目標期間が終了する法人も含め、平成 18 年度中に融資業務等の見直しを行い、結論を得る」とされたのを受け、23 法人について見直しが行われた。

その経緯は、行政減量・効率化有識者会議がこのうち 11 法人についてヒアリングを行った後、非公務員化、事務・事業の見直し等を内容とする指摘事項を取りまとめ、内閣総理大臣に報告(平成 18 年 11 月 21 日)。政策評価・独法評価委員会が業務の廃止・縮小・重点化等、融資等業務の見直し、非公務員化などを内容とする「勧告の方向性」を取りまとめ、主務大臣に通知(同年 11 月 27 日)。主務大臣は、「勧告の方向性」の指摘を踏まえた見直し案を作成し、行政改革推進本部の議を経た上で、見直し内容を決定(同年 12 月 24 日)というものであった。

見直し結果のポイントの第 1 は業務の廃止・縮小・重点化等で、国の歳出の削減を図る観点から、すべての法人を対象にした見直し(雇用・能力開発機構について助成金の廃止等による国からの補助金の大幅削減、「私のしごと館」の廃止を含めた抜本的な在り方の見直し、科学技術振興機構及び日本学術振興会について研究費の重複排除・不正使用防止対策の強化など)。6 法人 13 事業(国際交流基金における「関西国際センター」の在日外交官日本語研修事業など)について市場化テストの枠組みを活用。

第 2 は融資等業務(出資、直接融資、利子補給、債務保証等)の見直しで、対象法人の融資等業務すべてについて廃止、縮小、重点化、運用改善等の見直し(日本学生支援機構における奨学金の回収強化など)。59 の融資業務等のうち、54%に当たる 32 業務を廃止・縮小(中小企業基盤整備機構における個別法に基づく出資・債務保証 5 事業の廃止など)。これにより、新規融資の規模縮小は約 1,800 億円、余剰資金等の国庫返納は約 180 億円と試算されている。

第 3 は非公務員化で、自動車検査独立行政法人の役職員(平成 18 年 1 月現在 875 人)を非公務員化。そして第 4 は共通指摘事項として、一般管理費・事業費について具体的な効率化目標の設定、総人件費の削減、随意契約の見直しなどである。ちなみに、今回の見直しの結果、次期中期目標期間全体を通じた法人のコスト(一般管理費と業務費の合計)の削減効果は、約 1,900 億円となる見込みと試算されている。

3 . 問題点と今後の課題

前述したように、独立行政法人制度は、簡素で効率的な政府の実現に向けた行政改革の一環として平成 13 年 4 月に導入されたものである。新設された独立行政法人については、それまで国が直接行っていた公共的な業務を効率的・効果的に行わせるため、国の事前関与・統制を極力なくし、自主的・自律的な業務運営が確保できるようにする一方で、業務実績については客観的で厳格な評価を行い、その後の業務運営の改善に反映させるという仕組みが設けられ、より良いサービスの提供を望む国民のニーズに積極的にこたえることが期待されていた。本制度がスタートして 6 年になるが、そうした本制度の狙いが実現できているのかどうかを巡り、この間、様々な問題点の指摘が行われてきた。以下において

は、本制度に係る論文や新聞報道のほか、平成 18 年 2 月 22 日の参議院決算委員会¹での参考人質疑などで指摘された主な問題点について整理し、今後の課題を述べることとする。

(1) 財務会計・人事管理の問題(役員報酬等・天下り)

これまで指摘されている問題の第 1 は、特殊法人等が抱える諸問題を解決するために特殊法人等から移行して独立行政法人が設立された経緯があるにもかかわらず、役員報酬や職員給与が高いとか、役職員のポストが所管省庁等の天下り先になっているといった従前と変わらない実態になっているという問題である。例えば、決算委員会での北沢栄参考人²の「3 つ問題がある。1 つは高額な役員報酬の問題で、自主的に決められるということでやった結果、例えば理事長の報酬が東大、京大の学長よりも高めに設定されたりしたこと。2 つ目は天下りポストが増えた問題で、特殊法人の O B を入れると約 96% という高い数字になっていること。3 つ目は職員給与が公務員よりも高めという問題で、行政職 100 に対して事務系が 107.4、研究職が 102.3 となっていること」などといった指摘がある。

また、平和祈念事業特別基金(抑留者基金)について、理事長以下の役員から一般職員までが旧総理府 O B や総務省などからの出向者で占められていることや、役員の高額報酬などで総人件費が 2 億円を超え、事業費を圧迫していることが廃止法案(議員立法)提出の動機になったと報じられ(平成 17 年 8 月 1 日付東京新聞)、最近では日本スポーツ振興センターについて、「売上げが減少を続け、団体への助成金も減り続ける一方で、理事長を含め文部省(文部科学省)出身役員が 3 人、財務省が 2 人いる。理事長の年収は約 1,920 万円(2005 年度)、理事や常勤監事も年収 1,500 万円程度で「もらいすぎ」との声もある。伊吹文科相は「寄生虫のようにくっつき、高給をもらうのは許されない」と天下り見直しも検討する考えを示している」(平成 19 年 3 月 4 日付読売新聞)と報じられるなど、マスコミなどでもこれらの問題は頻繁に取り上げられてきたように思われる。

まず役員報酬の問題であるが、現行制度上、役員報酬や退職手当については、「その役員の業績が考慮されるものであること。法人自ら支給基準を定め、主務大臣に届け出るとともに、公表すること。支給基準は国家公務員の給与、民間役員の報酬、法人の業績などを考慮して定められるべきこと。支給基準は府省評価委員会に通知し、申し出のあった意見は公表すること」とされている。これは、特殊法人のように主務大臣の承認に係らしめることなく、法人の自己決定に委ねることとするとともに、こうした一連の手続を踏むことで適正・妥当な水準の確保を図ることを狙いとしたものである。また、職員給与の支給基準についても、「法人自ら定め、主務大臣に届け出るとともに、公表すること」など同様の定めが置かれている。このように、制度的には整備されている現状にあることから、今後はこうした法制度の趣旨がいかされるように、運用面において特段の配慮をしていくことが必要になるものと思われる。特に、評価委員会にあってはその存在意義が評価されるよう的確にその役割を果たすこと、また国民も、公表される情報等に関心を示し、法人に対する不断の監視を怠らないようにしていくことが重要であると思われる。

次に、天下りの問題であるが、現行制度上、人事については、「法人の長及び監事は主

務大臣が任命すること。その他の役職員は業務の自主性への配慮から長が任命できること」などとされている。これは、人事管理に関する事項について法人の長に広汎な裁量を認めることで、法人の機動的で柔軟な業務運営の確保が可能になるようにすることを狙いとしたものである。法人の長に人材を見抜く力があり、役職員に人を得ることができれば、法人の業務運営が望ましいものになると一般的には言えると思われるが、運用だけに期待していて良いのかという疑問は残る。この点に関しては、役員報酬の問題も含めて、決算委員会で、「民間の会社のように報酬や人事をきちんと決める第三者委員会を設けたらどうか」という委員の指摘があり、参考人からも賛意が示されたところであり、こうした第三者機関の設置の是非が今後の検討課題の一つになるとと思われる。

(2) 財務会計の問題(運営費交付金、目的積立金等)

財務会計に関しては、運営費交付金や目的積立金等の問題が指摘された。例えば国立博物館が昨年10月から常設展の入場料値上げを決めたことについて、利益を出しているのになぜ値上げなのかが問題とされた。国立博物館の収入は運営費交付金と自己収入とからなるが、この自己収入について、最初の中期計画での目標額(ノルマ)は毎年度6億円弱に設定されていたところ、各種の経営努力によってそれを大幅に超えることができた結果、新しい中期計画ではノルマが一挙に9億円前後に引き上げられることになった(運営費交付金は前年度の37億円から毎年度1億円弱ずつ削減)という。このため、「法人本部では、数十万人の入場者を見込める大型展が当面なく、ノルマ達成は危ういと判断。「文化財の購入や修理、展覧会経費などの実質的な事業費を半減せざるを得ない」(東京国立博物館長)として、値上げを決めた」(平成18年5月4日付読売新聞)とされる。これに対しては、自己収入を増やすには、「拙速に値上げしなくても、企業の社会的責任活動に熱心な会社に寄付を募るなど手はあったのではないか」(平成18年8月22日付日経新聞夕刊)との批判がされている。やはり、ノルマを達成できないからといって安易に値上げをし、国民に負担をしわ寄せするようなことを認めるのは、独立行政法人の業務の公共性や国民の厚生観点から、大きな問題である。中期目標等の設定について、きちんとした内容となるよう担保する仕組みについて考えていくことが今後の検討課題になるとと思われる。

また、経営努力により生じた剰余金は、「府省評価委員会の意見を聴いて主務大臣が承認した額を中期計画で定めた用途に使用できる」とされるが、国立博物館のケースでは、「2003年度は入場料収入の利益約1億円について、財務省が前年度の額を下回ることを理由に積立金とすることを認めなかった。努力すればするほど、自分たちの首を絞めるという奇妙な構図になっている」(平成18年5月4日付読売新聞)ことも問題とされた。目的積立金制度が効率的な業務遂行や業務拡大などのインセンティブとなるものであることを考えれば、そうした運用でよいのか疑問であり、この点も今後の検討課題である。

(3) 評価委員会の評価活動

各独立行政法人の中期目標期間の終了時においては、主務大臣が組織・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こととされている。この見直し

は、必要性の乏しくなった業務の廃止、民営化等を行うとともに、組織形態や業務の改善を行うことにより、法人の機動的・弾力的な運営の確保を狙いとしている。これに関連して、今の評価システムでは法人の統合や廃止などにつながらないのでないかとの指摘がされている。例えば決算委員会において、山谷清志参考人³は「もう既に政策的には歴史的な使命が終わったのではないかとか、あるいは別に公的機関でやる必要がないのではないかというふうなものも多々ある。そこところの仕分けをもう一度議論し直す、その機会が必要なのではないか」とした上で、議論の場については、「各府省がやっている政策評価若しくは独立行政法人評価を評価するのが総務省の委員会であるが、これは内閣の中の横並びなので、結局のところ、けんかにならないというか、コントロールが利かない状況がある。正に政策論ということになると、やはり国会の役割、例えば参議院の行政監視委員会、これが非常に利くのではないか」といった指摘をしている。

この点に関しては、平和祈念事業特別基金の解散(平成 22 年 9 月 30 日までの間において政令で定める日)に向けて議員立法で廃止法案が提出されたことが一つの先例になるものと思われる。平和祈念事業特別基金は、特殊法人等の改革に伴い旧総理府所管の認可法人から独立行政法人に移行してできた法人であるが、「400 億円ある基金(全額国の出資)の運用益は 8 億円余りだが、人件費と事務所賃料だけで半分が消えてしまう計算。残り半分だけでは本来の事業はできず、国から約 10 億円の交付金をもらって補っている。これでは抑留者を助けるための組織が、官僚の天下りを助ける組織となっている」(平成 17 年 8 月 1 日付東京新聞)ことは問題として、自民党議員で作る「恩欠連議員連盟」が立法化に動いたものであった。政府に任せていたら、立法化は難しいとの判断である。

また、決算委員会では、現行の評価システムについては、府省評価委員会や政策評価・独法評価委員会のメンバーがほとんど身内であるとし、外部の評価者を入れるべきとか、内閣府に置くべきではないかなどの指摘もあった。この点に関しては、平成 18 年度の業務・組織全般の見直しが行われた際に活用された行政減量・効率化有識者会議のような外部の第三者評価機関を今後も活用していくことも一つの方法として考えられる。それは、同会議のメンバーは民間主体であり、「ヒアリングを通じて、主務省に対して、法人の業務の裏付けとされる国の政策の必要性にまで遡って見直しを求めた。また、中期目標・中期計画で独法との役割分担を明確に示し、独法が担う業務に具体的目標を設定するように指摘した」(平成 18 年 12 月 8 日付読売新聞)とされるからである。ただそうすると、現行の評価委員会の存在意義に対する疑義を提起することになるため、両者の関係をどう整理したらよいか今後の検討課題となろう。

¹ 第 164 回国会参議院決算委員会会議録(平 18.2.22)

² ジャーナリスト。東北公益文科大学大学院教授

³ 同志社大学政策学部・大学院総合政策科学研究科教授