

独立行政法人制度の見直しに向けた最近の動き

- 独法見直しへの取組と独法をめぐる議論 -

のぶくに たかひろ
決算委員会調査室 信国 隆裕

1. 本稿の目的と趣旨

独立行政法人（以下「独法」という。）は、国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から実施されることが必要な業務のうち、国が自ら主体となって直接実施する必要はないが、民間では実施されないおそれのあるものを行うこととされている。平成13年4月に57法人でスタートした独法は、20年3月現在、102法人となっている。政府は、19年6月に閣議決定された経済財政改革の基本方針2007（以下「基本方針2007」という。）に基づき、現行の独法が制度本来の目的にかなっているか、制度創設後の様々な改革と整合的なものとなっているか等について、原点に立ち返って見直すこととし、同年8月の独立行政法人整理合理化計画（以下「独法整理合理化計画」という。）の策定に係る基本方針、同年11月の同計画の策定に係る指摘事項等を踏まえつつ、行政減量・効率化有識者会議（16年6月行政改革本部長決定により設置、以下「有識者会議」という。）等の議論を経て、同年12月、独法整理合理化計画が閣議決定された。

一方、独法の業績評価を行う各府省独立行政法人評価委員会（以下「府省評価委」という。）に対してその二次評価を行う総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会（以下「政独委」という。）は、18年度版評価年報（同年11月）の公表を経て、同年12月、中期目標期間終了時における主務大臣による事務・事業の見直しに関し、第一次及び第二次の勧告の方向性を公表しており、政独委の取組は政府の独法見直しの一環としても位置付けられている。

本稿は、独法整理合理化計画を核として、独法見直しに向けた政府の方針、取組を整理する。その後、独法の業務運営の状況についての会計検査院の所見、参議院決算委員会の措置要求決議及びそれに対する政府の対応を見た後、独法整理合理化計画に示された横断的措置に関して、当該事項に関連する議論を紹介し、若干の意見を付記するものである。

なお、本稿では、全体を通じ、各独法に共通する事項に主に着目しており、個別独法の在り方については必要最小限の言及にとどめている。

2. 独法の現況

政独委の18年度版評価年報は、独法の財務会計の状況等の基礎データや18年度に実施した独法の業務実績に関する評価結果等を取りまとめているものであり、独法の見直しの検討に資するものとされている。

最近の独法の主な状況は、表1のとおりである（19年1月現在、101法人）。

表1 独法の状況

	17年度	18年度	19年度
法人数(非特定)	109(53)	104(93)	101(93)
職員数(各年1月現在)	126,006人	131,762人	132,158人
理事長・理事数(各年10月現在)	457人	443人	
監事数(同上)	227人	212人	
長の報酬(府省局長級)	65法人	62法人	
予算総額(億円)	181,243	386,981	555,666
自己収入等(億円)	72,643	114,942	142,136
運営費交付金(億円)	16,302	17,502	16,607
施設整備費(億円)	745	1,093	1,011

(出所)独立行政法人評価年報(平成18年度版)

そのほか、公務員型の特定独法(役職員に国家公務員の身分を付与しない)は8法人(19年度)であり、職員数200人未満の法人が全体の47.1%(49法人)を占め、法人の長及び理事各1人の法人が全体の30.8%(32法人)を占めている。独法全体の役員数は655人、そのうち退職公務員の割合は34.5%(18年度)で、前年度と比較すると2.9ポイント減少している。総人件費改革に伴い、人件費の削減を行う82法人で70億円の削減、人員の削減を行う17法人で役職員451人が削減されている。予算規模については、100億円未満の法人が全体の38.6%(39法人)を占めている。

3. 政独委による勧告の方向性

政独委は、19年度末に中期目標期間が終了する23法人に加え、基本方針2007に基づき前倒しで見直すこととされた20年度末に中期目標期間が終了する12法人の計35法人の主要な事務・事業の改廃に関して、第一次及び第二次の勧告の方向性を各主務大臣に対し指摘した。19年度は、一部の独法における不祥事の発覚を端緒とした国民の厳しい批判がある中で、対象の35法人の主要な事務・事業を徹底的に見直す方針で取り組んだとしている。

今回の勧告の方向性では、事務・事業の廃止、重点化、具体的な目標の設定や成果の検証等による改善、4法人の廃止を含む10法人の民営化等組織形態の見直し、保有資産の見直しなど第一次と第二次を合わせて合計300以上の指摘をしている。各法人に共通する指摘事項として、給与水準や随意契約の適正化等について掲記している。

4. 独法整理合理化計画

(1) 主な内容

独法整理合理化計画は、有識者会議、政独委、規制改革会議(19年1月内閣府に設置)官民競争入札等監理委員会(18年7月内閣府に設置)等における議論を踏まえつつ、また、インターネット等を通じた国民の意見募集も行われた後、独法整理合理化計画の策定に係る指摘事項が取りまとめられ、行政改革推進本部長である福田内閣総理大臣(以下「福田総理」という。)に報告された。これを受けて渡辺行政改革担当大臣(以下「渡辺行革相」という。)と各主務大臣との一連の折衝が行われ、福田総理の裁定を経て独法整理合理化計画が閣議決定された。

同計画の中で、各独法の事務・事業及び組織等について講ずべき措置として、その検討の基本的な考え方が示されている。

ア 検討の基本的な考え方

事務・事業の見直し等については、国民にとって真に不可欠な事務・事業以外は廃止すべきであり、引き続き独法が行うこととされる事務・事業についても規模の適正化・効率化等を推進する。法人の廃止、民営化等については、事務・事業の見直しを踏まえ、組織を存続する必要が認められないものは廃止する。また、事務・事業自体は国が関与する必要があるが事業性の認められる法人等の事務・事業であって、民間主体又は特殊会社で実施させることができるものについては、民営化又は全額政府出資の特殊会社化を行う。類似業務を行っている法人、融合効果の見込める研究開発型の独法、小規模な法人であって業務運営の効率化等が図られるものについては、他法人との統合や他機関・地方への移管を行う。役職員に国家公務員の身分を与えることが必要と認められないときは、特定独法の役職員の非公務員化を行う。

イ 個別法人の見直し及び横断的措置

こうした考え方を踏まえ、個別法人の見直しにおいては、法人の廃止・民営化等(条件付廃止を含む)6法人、法人の統合(他機関への移管を含む)により16法人から6法人へ減少、非公務員化2法人(今後検討するものを含む)、事務・事業の見直しは342の事務・事業のうち222(65%)であり、これにより法人は101法人から85法人に削減されるとしている。

また、見直しに関する横断的措置として、随意契約の見直し、保有資産の見直し、官民競争入札等の積極的な適用、給与水準の適正化等、業務遂行体制の在り方、関連法人等との人・資金の流れの在り方、管理会計の活用及び情報開示の在り方、監事監査等の在り方、外部監査の在り方、事後評価の在り方、情報開示の在り方、国から独法への財政支出、雇用問題への対処等について指摘されている。

ウ 見直しの類型別分類

行革推進本部事務局は、独法整理合理化計画の策定に係る基本方針について(要旨)の中で、事務・事業及び法人の類型について、公共事業執行型、助成事業等執行型、資産債務型、研究開発型、特定事業執行型及び政策金融型の5つに分類しており、上記の独法整理合理化計画における指摘内容を事務・事業及び法人の類型別に応じて分類し、整理すると表2のとおりとなる。

表2 独法整理合理化計画のポイント

		法人の廃止・民営化等、法人の統合	主要な事務・事業等の見直し
公共事業執行型	緑資源機構(農)	19年度限りで廃止	
	都市再生機構(国)		賃貸住宅の新規供給は原則廃止。関連会社等との随意契約について原則すべて競争性のある契約に移行。
助成事業等執行型	国際協力機構(外)		海外19事務所について、国際協力銀行の一部との統合に際して一本化。
	日本スポーツ振興センター(文)		1010事業の繰越欠損金を早期解消。21年度末を目的に実施体制の在り方も含め見直し・結論。
	国立大学財務・経営センター(文)	大学評価・学位授与機構と統合、新法人へ。	
	雇用・能力開発機構(厚)		私のしごと館の運営の包括的民間委託、生涯職業能力開発促進センターを廃止、法人形態の在り方の検討。
	農畜産業振興機構(農)		保有資金の規模拡大の抑制、蚕糸関係業務の廃止。
	新エネルギー・産業技術総合開発機構(経)		新・省エネルギー導入普及業務で全ての事業メニューに終期設定。
	日本貿易振興機構(経)		国際観光振興機構との海外事務所の連携強化。
資産債務型	日本万国博覧会記念機構(財)	22年度までに独法としては廃止。	
	日本スポーツ振興センター(文)		1010事業の繰越欠損金を早期解消。21年度末を目的に実施体制の在り方も含め見直し・結論。
	雇用・能力開発機構(厚)		私のしごと館の運営の包括的民間委託、生涯職業能力開発促進センターを廃止、法人形態の在り方の検討。
	海上災害防止センター(国)	指定法人化	
	都市再生機構(国)		賃貸住宅の新規供給は原則廃止。関連会社等との随意契約について原則すべて競争性のある契約に移行。
研究開発型	防災科学技術研究所(文)	両法人を統合、新たな研究所へ。	
	海洋研究開発機構(文)		
	理化学研究所(文)		バイオ・ミメティックコントロール研究事業の廃止
	メディア教育開発センター(文)	20年度末に法人廃止。一部事業を放送大学学園において実施。	
	国立健康・栄養研究所(厚)	両研究所を統合、新研究所へ。	
	医薬基盤研究所(厚)		
	労働安全衛生総合研究所(厚)	労働者健康福祉機構と統合、新法人へ。	
	農業生物資源研究所(農)	両法人及び種苗管理センターを統合し、新法人へ。	
	農業環境技術研究所(農)		
	交通安全環境研究所(国)	4研究所を統合、新たな研究所へ。	
	海上技術安全研究所(国)		
港湾空港技術研究所(国)			
電子航法研究所(国)			
特定事業執行型	国民生活センター(内)		消費生活情報提供ネットワークシステムの刷新による情報収集・分析機能の強化。関係省庁、独法とのネットワーク化による迅速な情報提供。
	造幣局(財)		金・銀盃、装身具の製造(造幣局)、市販用白書・自動車保管場所標章の印刷(国立印刷局)から撤退。
	国立印刷局(財)		
	通関情報処理センター(財)	特殊会社化	
	大学評価・学位授与機構(文)	国立大学財務・経営センターと統合、新法人へ。	
	労働者健康福祉機構(厚)	労働安全衛生総合研究所と統合、新法人へ。	
	種苗管理センター(農)	農業生物資源研究所、農業環境技術研究所と統合、新法人へ。	
	日本貿易保険(経)	全額政府出資の特殊会社化。	
	中小企業基盤整備機構(経)		ビジネスマッチング事業は、全国レベルのものに重点化。
	国際観光振興機構(国)		日本貿易振興機構との海外事務所の連携強化。
	海上災害防止センター(国)	指定法人化	
	環境再生保全機構(環)		地球環境基金業務のうち助成事業について、環境政策上のニースの高い課題に重点化。

(出所) 行政改革推進本部事務局(平成20年1月)資料より作成

表2にみるように、研究開発型及び特定事業執行型においては、法人の存廃、在り方の見直し、助成事業等執行型及び資産債務型においては、事務・事業等の見直し、研究開発

型においては、関係研究機関の統合、特定事業執行型においては、法人の統合と民営化が目立っている。

5．独法向け分野別財政支出

国から独法への財政支出は、政府出資金、運営費交付金、補助金、施設整備補助金等があり、19年度は3兆7,146億円（一般会計2兆8,358億円、特別会計8,788億円）、20年度は、3兆5,577億円（一般会計2兆7,075億円、特別会計8,502億円）であり、20年度の独法への財政支出は、対前年度1,569億円（4.2%）の削減である。財務省は、独法改革の初年度に当たり、公共事業、社会保障・労働保険等を中心に全体として厳しく削減を図る一方、文教、科学技術振興、温室効果ガス排出権の取得に重点化を図るなど、メリハリの効いた予算配分を行っているとしている。

表3は、独法向け分野別財政支出の19年度と20年度との比較であり、社会保障・労働保険分野、公共事業分野の減少が著しく、科学技術振興分野は増加しているものの1%をわずかに超える程度である。

なお、20年度における独法による国庫納付見込額は278億円であり、財政支出の削減額1,569億円と合わせ1,847億円の財政貢献を実現したとしている。

表3 独法向け分野別財政支出（19年度及び20年度と両年度の比較）

分野別	19年度		20年度		両年度の比較	
	金額 (億円)	割合(%)	金額(億円)	割合(%)	増減額(億円)	割合(%)
文教	2,349	6.3	2,362	6.6	13	0.6
科学技術振興	9,099	24.5	9,206	25.9	108	1.2
公共事業	7,571	20.4	6,731	18.9	840	11.1
エネルギー	5,326	14.3	5,287	14.9	40	0.7
うち排出権取得	111	0.3	272	0.8	161	145
社会保障・労働保険	4,882	13.1	4,327	12.2	555	11.4
経済協力	3,387	9.1	3,223	9.1	164	4.8
その他	4,531	12.2	4,440	12.5	91	2
合計	37,146	100	35,577	100	1,569	4.2

(出所)財務省資料(20年1月)

6．会計検査院の所見及び決算委員会の措置要求決議

これまで、独法の見直しに関する政府の取組を見てきたが、独法の業務運営の状況につ

いて、会計検査院が検査を行い、決算委員会においては政府に対し措置要求決議を行った。

特殊法人等整理合理化計画に基づき、15年10月以降に特殊法人等から独法に移行した法人は49法人に上り、その多くは、中期目標期間が19年度末で終了する。これらの法人については、組織・業務の全般にわたる見直しが行われ、その結果等を踏まえて次期の中期目標等が作成されることとなっている。会計検査院は、このような状況を踏まえ、特殊法人等から移行した独法のうち25法人について、19年9月、「特殊法人等から移行した独立行政法人の業務運営の状況について」国会及び内閣に報告を行った。

同報告においては、財務に関して、繰越欠損金の解消、運営費交付金債務の振替方法、運営費交付金に係る精算予定額の控除、政府出資金見合いの資産の処分による資金の内部留保の国庫返納について所見を述べ、また、関係法人との契約に関して、契約方法の適正化及びその競争性、透明性の確保、予定価格の作成、再委託状況の把握等についても所見を述べている。

また、決算委員会は、19年6月、平成17年度決算に関する議決に当たり、政府に措置要求決議を行ったが、その中で、特殊法人の独法化等に係る会計処理の透明性の向上、独法の業務発注に係る契約方式及び事務事業の見直しに関して指摘している。これを受け、政府は、20年1月、決算委員会に対しその対応状況について報告を行った。

7. 独法をめぐる議論

以下では、独法整理合理化計画で指摘された横断的措置に関して、当該事項に関連する上記の会計検査院所見及び決算委員会の措置要求決議に対する政府の対応、平成19年10月及び12月の決算委員会及び11月の本会議における論議を取り上げ、若干の課題を付記することとする。

(1) 随意契約の見直し

随意契約の見直しに関して、独法整理合理化計画においては、随意契約によることができる限度額の基準等を国と同様(工事等250万円以下、財産買入れ160万円以下、役務100万円以下等)にすること、随意契約見直し計画に基づき、競争性のない随意契約1兆円を約7割(0.7兆円)減(18年度契約実績ベース)として、金額ベースで48%から14%と国並みにすることとされている。

18年度に締結した随意契約について、「随意契約見直し計画」に基づく見直しが行われた結果、19年10月末現在、競争入札を含む契約のうち、競争性のない随意契約は金額ベースで47.6%から13.9%に、件数ベースで64.0%から15.3%に減少している¹。

また、決算委員会は、措置要求決議において、随意契約等独法の業務発注に係る契約方式及び事務事業について徹底した調査、見直しを行うべきであると指摘した。これに対し、政府は、独法整理合理化計画において、独法の随意契約の見直しについては、契約は原則として一般競争入札等によることとし、各法人は随意契約によることができる限度額等の基準について、国と同額の基準に設定するよう平成19年度中に措置することとしたと回答している。

留意すべきは、随意契約から競争契約への移行に当たり、競争契約の入札条件が厳し過

ざる場合、一般競争入札になっても実質的に随意契約と変わらないことになる場合もあり入札条件についても注視が必要である。

なお、独法を含めた随意契約の適正化に向けた取組の方針について²、福田総理は、競争性、透明性を高め、適正化を図るべく見直しを鋭意進めてきたが、見直しの趣旨に照らして不適切という指摘もあったことなどから、各府省が策定した随意契約見直し計画を適切に点検し、より競争性の高い契約方式へ移行するなど必要な措置を講じることによる厳正な実施の徹底、第三者機関又は独法評価委等による監視体制の充実強化、独法等の随意契約適正化のための政府のフォローアップ体制の強化などを行うと述べている。今後、政府の監視体制の強化措置についてのチェックが行われることが望まれる。

(2) 関連法人との関係

独法と関連法人（決算検査報告では関係法人と記載）との関係について、独法整理合理化計画においては、関連法人等との関係の透明化・適正化を図ることとし、関連法人への再就職の状況及び関連法人との契約の状況を一体としてディスクロージャーすること、国から独法への再就職及び独法から関連法人への再就職についてその在り方を検証することなどとされている。

独法と関連法人との契約は、独法の全契約の 0.16%（金額ベース）にすぎないが、101 法人の合計契約額の太宗を占める「年金積立金管理運用独立行政法人」の契約額を除くと、独法が締結する契約全体の 7.56%（金額ベース）が関連法人との契約である。特に、関連法人と契約を締結した 40 法人でみると、その随意契約比率は 89.9%と極めて高い³。

会計検査院は、関係法人との契約は全体としては減少傾向にあるものの、ほとんどは随意契約となっていることから、契約方法を見直して新たに企画競争を実施しているものもあるが、この場合も提案者が 1 者しかなかったものがある、18 年度契約に係る支払額に占める継続契約の割合は 7 割を超えており、その大半は競争性のない随意契約となっていて契約相手方が固定していると指摘した。

その上で、「競争契約の導入を進めることなどにより契約方法の適正化を図るとともに、随意契約による場合の理由の妥当性について十分検討し、随意契約によらざるを得ない場合には企画競争等を活用するなどして、契約の競争性、透明性を高め、より経済的、効率的な業務運営を確保すること」を求めている。また、随意契約における予定価格の作成について、作成することとされている予定価格を作成していないものや、公益法人と随意契約をする際の予定価格は設定を省略することができるとしている会計規程等に基づいて省略しているものがあることから、「契約手続については会計規程等に基づいて適正に行うこと、予定価格の設定を省略しているものについては、当該契約額の適正性確保のため十分な検証を行うとともに、予定価格の設定を省略することの妥当性についても検討すること」を求めている。さらに、再委託を行っている契約は、関係法人と随意契約をしている契約にかかわるものが大半であり、契約上、再委託する場合でも、特に発注者の承諾を必要としないとしているものが件数で約 3 割を占めているとして、再委託契約について、「その契約に当たり随意契約とする理由の妥当性を検討するとともに、適正な契約の履行を確保す

るために再委託の状況について適切に把握すること」も求めている。

国と独法との随意契約の割合は最近急激に減少しているが、独法とその関連法人との契約においては、依然としてその太宗を随意契約が占めていることから、その見直しに向けた取組についても注視する必要がある。

(3) 保有資産の見直し

保有資産の見直しに関して、独法整理合理化計画においては、保有資産(保養所、土地・建物等)の売却、国庫返納等を推進すること(処分対象資産の簿価は6,100億円)、事業に土地・建物等が必要な場合にも証券化等による資産圧縮を検討すること、金融資産についても圧縮を推進することなどとされている。

各法人における保有資産の売却、国庫返納等に関しては、独法化後に、政府出資金見合いの土地、建物等の資産を処分した場合、個別法において、処分により生じた収入の総額を国庫に納付するとされているもの、勘定の廃止時に残余財産を国庫に納付するもの、資産の売却等による収入が当該資産の簿価を上回り売却等益を計上した場合の簿価に相当する額や、売却等損が発生した場合の当該売却等額に相当する額等が法人内部に留保しているものなど区々となっている。

会計検査院が検査した25法人においては、政府出資金見合いの資産を処分して得た資金については、5法人6勘定で資本金を減資して国庫に返納する規定がなく、これらの勘定では、当該資金のうち売却等益に相当する額については将来、国庫に返納される可能性もあるが、簿価に相当する額などについては、現状では、法人内部に留保されたままとなっているとして、内部留保資金については、「必要に応じて国庫に返納することが可能となるよう、減資に関する立法措置の必要性を検討すべき」としている。

政独委の勧告の方向性においては、造幣局及び国立印刷局が保有資産を売却する場合、売却額すべての国庫納付及び保有資産自体についての国庫納付へ向け制度改正することが指摘されている。

国有財産であった資産については、売却収入を国庫納付することについて個別法ではなく通則法において共通的な規定を設けるべきではなかろうか。この点については、通則法の改正案において、土地等の売却額すべての納付、資産の現物返納等も検討されているとされる⁴、その詳細は明らかではない。

(4) 給与水準及び退職手当

役職員の給与水準に関して、独法整理合理化計画においては、給与水準を見直し、人件費総額を18年度を基準として5年で5%削減すること、給与水準の高い法人は社会的に理解が得られる水準にすること、能力・実績を給与に反映することなどとされている。

職員の給与水準については、対国家公務員指数及び対他法人指数が公表されており、19年7月現在、事務・技術職員の対国家公務員指数は107.4、研究職員は102.4、給与、報酬等支給総額は9,581億円である。しかし、社会的に理解が得られる水準にするためには、社会一般の情勢に適合したものとするよう比較の対象を工夫すべきである。

また、役員の退職手当の支給状況をみると、理事長 13 法人で 1 億 1 千万円、常勤理事 35 法人 56 人で 2 億 1 千万円である。役員退職金を国家公務員並にするという趣旨から、退職手当額の業績勘案率（俸給月額に支給率を乗じた額に乗ずる率）は 1.0 を基本としており、18 年度においては、98 法人中 1.0 が 96 法人、1.1 及び 0.9 がそれぞれ 1 法人となっている⁵。

しかし、利益を上げても損失を発生させても業績勘案率が同じであることは理解されにくいのではないかと。府省評価委は 0.0 から 2.0 の範囲内で業績に応じて決定するものとしていることから、業績勘案率は業績に応じて弾力的なものであるべきであり、その理由も公表されるべきである。

なお、退職給付に係る隠れ債務について次のような議論が行われた。すなわち、退職給付債務は全体で 1 兆 8,700 億円に上るにもかかわらず、バランスシートで引き当てされているのは 5,955 億円にすぎず、この差額 1 兆 2,700 億円は隠れ債務であるとして、その実態にメスを入れるべきであると質された⁶。

増田総務大臣は、独法の退職金については、情報開示して、役職員の退職手当支給基準を公表し、その財源措置が運営費交付金によって行われることが中期計画で明らかになっているものについては、退職給付の引当金の見積額を貸借対照表の注記に明示したり、毎事業年度の退職給付債務の増加額を行政サービス実施コスト計算書で明らかにしている。

独法の会計については、財政状況や運営状況を明らかにして、その内容について各法人の情報開示に努めていきたいと述べるにとどまった。

（５）内部統制・ガバナンス強化に向けた体制整備

内部統制・ガバナンスに関して、独法整理合理化計画においては、業務運営の自律化施策の一環として、ガバナンスの強化を図ることとし、理事長、監事、評価委員会委員の任命に内閣が一元的に関与すること、理事長の公募制を含めた適材適所の人材登用をすること、独法と関連法人との間における人と資金の流れについて、独法と関連法人との間の補助・取引等の状況について一体として情報開示を実施することなどとされている。

ア 監事制度の見直し

決算委員会の措置要求決議に対する政府の対応において、随意契約見直し計画の実施状況を含む入札及び契約の適正な実施について、監事及び会計監査人による監査、その他の事後評価において、それぞれ厳正にチェックすることとしているほか、取組状況を情報開示することとしていると回答し、入札契約状況の厳正なチェックのための監査、事後評価の必要性、重要性に言及している。

独法の現行の監事制度は、主務大臣の任命により複数（定数及び任期は個別法で定める）置かれ、うち 1 名以上は外部者を起用するとしており、独法の業務を監査することがその任務である。独法は、財務諸表及び決算報告書を主務大臣に提出する時は、これに監事の意見を付けることが義務とされている。各法人における監事の設置状況をみると、監事の任期は 99 法人で 2 年間、2 法人で 3 年間となっており、その配置数は 96 法人で 2 人、5 法人で 3 人となっている。監事の総数は 207 人、うち外部登用者は 181 人、内部登用者は

26人、常勤は95人、非常勤は112人である⁷。

非常勤監事のみ配置している法人は32法人あり、常勤の監事を置いていない理由として、予算規模、業務内容等から非常勤で対応可能であると判断していること、日常の経営管理、監査については役員及び監査室職員が、財務諸表の監査については会計監査人が行っていること、人件費の抑制のため、適切な人材が常勤では確保できなかったこと等が挙げられている。

一方、会社法における監査役の制度をみると、株主総会決議により選任され、3人以上置かれ、うち半数以上は社外監査役とされており、任期は4年である。また、監査役の責任については、会社に対する損害賠償責任、株主代表訴訟責任があり、監査の対象・権能等については、会計監査、業務監査、会社に著しい損害を及ぼすおそれのある事実につき取締役の監査役への報告義務等の規定がある。

独法の監事の任期、人数、責任等については、その充実に向け会社法の監査役との比較等を通じ再検討の余地があろう。

イ 会計監査制度の見直し

独法の会計監査人監査制度をみると、一定規模以上（資本金100億円以上又は負債200億円以上）の独法は、会計監査人の監査を受けなければならないとされ、会計監査人は主務大臣により選任される。小規模法人は、一般的に会計処理が複雑でないこと、法人の負担が過大になるおそれがあることを考慮して除外されており、現状では89法人において会計監査人を選任している。一方、民間の会計監査人は、会社法において、資本金5億円以上、負債200億円以上が大会社とされ、会計監査人を置くことが求められているが、独法の場合には、国からの現物出資を受けることが想定され、資本金額が株式会社よりは大きくなる傾向があるため、民間の資本金額の基準の補正が行われている。

会計監査人についても、会計監査の充実に向け、その独立性確保のための選任の在り方、会計監査除外法人の範囲等について議論が必要である。

ウ 契約に係る情報の公開

契約に係る情報の公開については、契約の件数、金額、予定価格、落札率等、随意契約の基準、随意契約によることとした理由、随意契約締結先が同一府省所管公益法人である場合には独法の出身役員数等を公表することとされている。現在は、各法人ごとに基準が策定されているが、今後、全法人において、遅くとも20年4月までに国と同額の基準に設定することとされている。また、連結財務諸表の附属明細書における情報公開においては、特定関連会社、関連会社及び関連公益法人等に係る情報、すなわち、役員については独法の役職員経験者は当該法人での最終職名、財務、株式、基本財産等、取引の状況等を公表することとされている。

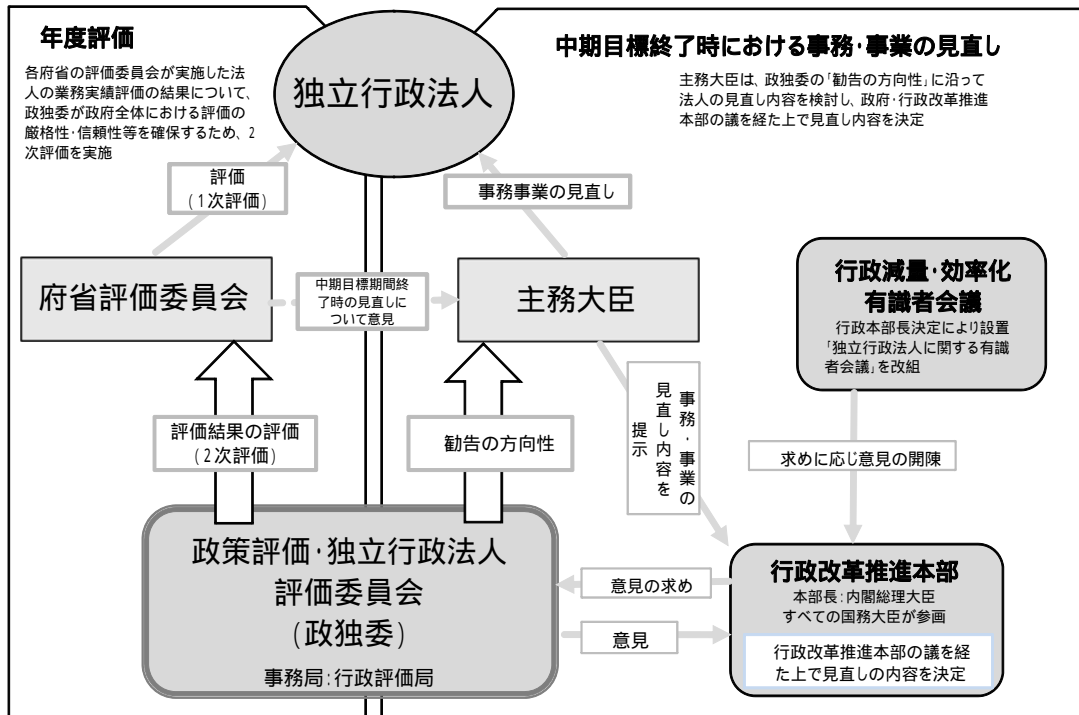
さらに、政府は、独法と関連する公益法人が情報開示する範囲を広げるとし、19年度決算から、独法と関係の深い公益法人の会計基準について随意契約の落札金額や国等からの補助金の金額を開示するように改定するとされている⁸。

(6) 事後評価システム

事後評価システムに関して、独法整理合理化計画においては、現行の府省ごとの評価体制について内閣全体として一元的な評価機関により評価する仕組みとする等の方向で検討することなどとされている。

現行の独法の評価のスキームは、下図のとおりである。

図 独法の評価のスキーム



(出所) 行政改革推進本部事務局資料 (総務省資料)

府省評価委は、各事業年度 (及び中期目標期間) の業務実績を評価し、政独委は、必要があると認める時は府省評価委の評価結果に対し意見を述べるができる。また、主務大臣は、中期目標期間終了時に、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としており、検討に当たっては、府省評価委の意見を聴取することとされている。さらに、政独委は、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、見直し内容が次期中期目標期間の開始年度から反映できるよう、予算編成作業に間に合うタイミングで勧告の方向性を指摘している。

経済同友会は、このような府省評価委、政独委という多層的な構造の中で、個々の独法の組織や事業実態が評価を通じて十分に明らかにされ、共有されているとは言い難いとし、全法人を視野に入れた総合的な検討や意思決定が困難と言えると疑問を呈している⁹。その上で、すべての独法の事業事後評価を担う一元的評価機関を内閣府に内閣総理大臣直属の機関として設置すること、その機能は、業務・事業実績の事後評価と、横断的かつ抜本的な独法の見直しを両輪として、評価結果に基づき、各大臣に対して業務改善や組織改編等の勧告を行うことなどを提言している。

また、政府においても、評価組織を一元化し総務省に独立行政法人評価委員会を設ける方針とされる¹⁰。

独法の事業の実施主体と評価主体を明確に分離し、評価が客観性、公平性を持つ形でガバナンスを確立することができるか否かがその成否の鍵を握る。

(7) 国から独法への財政支出

国から独法への財政支出に関して、独法整理合理化計画においては、事務・事業の見直し、随意契約の見直し等による費用削減を図ることはもとより、寄附金募集の拡大に向けた取組の強化など、自己収入の増大に向けた取組を推進することを通じて、中期的には国への財政依存度を下げることを目指すとしている。

独法は、そのほとんどは国からの財政支出を受け、18年度は3兆6,634億円、19年度は3兆7,146億円、20年度は3兆5,577億円と最近3年間を見ると独法への財政支出は硬直化している。このように巨額の運営費交付金や補助金等が国から交付されていることなどを踏まえ、本会議においては、事業仕分方式を更に厳格に適用し、独法業務のスリム化を図るべきとの主張がなされた¹¹。

独法のスリム化に向けた独法の在り方について¹²、福田総理は、独法の整理合理化は現在進行している、その仕事が必要かどうかはよく実情をみて、将来展望して、必要性を判断しなければいけない、本当に必要なものは残すこともあり得るが、そうでないものは民営化する、給与の問題や天下りがあり、その結果として随意契約が増えてしまうようなところは厳しく審査をしていかなければならない、そういうことをすることによって、真に必要なものは残すけれどもそれ以外は全部いろいろな形に変わってもらう、政府の仕事ではないという形をつくっていかなければならないと述べている。

独法整理合理化計画において、独法の数を最終的に85にするという目標が示されているが、国からの財政支出についても総額規制について検討するなど、その着実な縮減を図るべきである。

(8) 財務及び会計処理

独法整理合理化計画においては、独法の財務や会計処理については指摘されていないが、決算検査報告や決算委員会質疑において取り上げられており、政府出資金の償却、繰越欠損金の解消、運営費交付金債務の処理について言及することとする。

ア 政府出資金の償却

決算委員会の措置要求決議において、「特殊法人が独法や株式会社に移行するに当たり、会計基準の変更に伴い発生した欠損金等について、法律に基づき、国からの出資金や貸付金を減少させるなどの会計上の処理が行われることがあるが、その結果として減少した国の資産の額は必ずしも明らかになっていない」とした上で、政府に対し、「特殊法人の独法化等に伴い減少した国の資産の額及び減少した理由について法人別に明確にし、説明責任を果たすべき」ことを要求した。

これに対し、政府は、「特殊法人の独法化等に係る会計処理については、いずれも、各法人の設置法に基づいて行われたものであり、国会提出資料等において、毎年度、政府出資を受けている法人ごとに政府出資額や資産・負債の状況を明らかにする等、透明性の確

保に努めてきたところである。今後、透明性を高める観点から情報開示の一層の充実に努めることとし、各法人及び所管府省に対して特殊法人の独法化等に伴う政府出資額の増減に加え、その理由を公表することを要請し、これを受け、ホームページにおける公表が行われたところである」と回答している。

特殊法人の独法化等に伴う政府出資額の増減については、解散法人 59 に対し、58 の業務承継法人があり、うち 52 法人は新規設立、6 法人は業務を承継（うち 2 法人は新規設立後に業務を承継）しており、出資額の増加は 2,237 億円、減少は 12 兆 2,412 億円、差引き 12 兆 175 億円の減少となっている¹³。その理由については、個別法人のホームページで公表されているが、個別法人間の比較ができるようにするため一覧形式で公表されることが望ましい。

政府出資金の償却に関して、決算委員会において、政府の見解が質された¹⁴。会計検査院は、独法化に当たり政府出資金を充て旧法人の繰越欠損金を解消させることにより、15 法人で 5 兆 4,679 億円に上る政府出資金の償却が生じていると指摘しているが、これは、損失の穴埋めに国会審議を経ない税金が使われたことを意味するものであるとの主張である。

渡辺行革相は、この会計処理は、財務諸表上の欠損金の累積という形で処理されてきていたが、民間企業会計基準と同様の考え方で費用として処理するという事になっていると答弁した。

また、独法化に伴い、国民の税金で蓄積した資産やノウハウを帳簿上抹消して莫大な金が費消されていることについて質された額賀財務大臣は¹⁵、研究開発費や建物等について営利を目的としているものではなく、研究開発や公共、公益のために仕事をしている分野が多く、損失、欠損金は旧法人を新法人にするときに、その差額を出資として計上の仕直しをした、民間企業会計上からも、世間から見ても透明性があって分かりやすくしたのであり、その上に立って今後も透明性をもって合理化を図っていくことが求められると答弁した。

イ 繰越欠損金の解消及び運営費交付金債務の処理

独法の会計基準は、その会計に関する認識、測定、表示及び開示の基準を定めるものであり、また、そこに定められていない事項については、一般に公正妥当と認められる企業会計の基準に従うものとされているとの認識の下に、会計検査院は次の所見を述べている。

所見 1 . 繰越欠損金の解消に向けた取組

独法化等に伴う資産等の承継に際し、旧法人が計上していた繰越欠損金を政府出資金等で処理したものの再び繰越欠損金を計上している法人があると指摘した上で、その解消等に向けて計画的に取り組んでいくこと、特に、独法化後に再び繰越欠損金を計上している法人や国の財政負担等が増加している法人にあっては、将来更なる財政負担等が生じないよう、より効率的な業務運営に努めることとしている。

所見 2 . 運営費交付金債務の振替方法

運営費交付金の節減額、翌年度繰越額、不用額等の支出しなかった額は、各年度の財務諸表では運営費交付金債務として残る。債務の振替状況を開示するに当たっては、区分法

(運営費交付金が交付年度ごとに区分されているものとして支出した結果を記載する方法)と合算法(各年度に交付された運営費交付金について、前年度繰越分と当年度交付額を合算した上で、前年度に交付されたものから先に充当するとみなして記載する方法)があるが、その基本は区分法とされている。そこで、会計検査院は、運営費交付金債務の振替状況は、各法人の評価上重要な情報であることにかんがみ、特段の理由なく合算法を採用している法人においては、運営費交付金債務の年度別の帰属が明らかになる区分法の採用を検討すべきとしている。

運営費交付金債務及び運営費交付金収益は、独法にとって金銭的に重要な項目であり、また国から交付されることから質的にも重要である。それは補助金とは異なり、その用途を指定せずに渡し切りの金銭として国から交付されることから、独法は、運営費交付金をどのように使用したかを説明する責任があり、その債務の年度別の帰属も明らかにすべきである。

所見3．運営費交付金債務の控除

精算予定額(運営費交付金債務のまま管理する予定の額)を有するとしている法人において、運営費交付金債務残高のうち、中期目標の最終年度末まで業務の進行に応じた収益化等を行う予定がない場合、運営費交付金の算定に当たり、過年度に交付を受けた運営費交付金に係る債務残高の発生理由や今後の収益化等の計画も踏まえて、当該債務残高の全部又は一部に相当する額を控除することを検討すべきとしている。

精算予定額がないとしている法人については、中期目標最終年度末までに運営費交付金をすべて使用することとなることから、今後の運営費交付金債務の収益化等の状況についても注視が必要である。

むすび

独法通則法は、平成11年度に成立しているが、その後実質的な改正はなく、通則法案提出時には、参議院では、省庁再編に係る省庁設置法案と一括審議され、通則法案の議論は閑達に行われたとは言えない。今般の独法整理合理化計画等を踏まえた独法の見直しに当たっては、国会において、通則法改正案を始めとする個別法改正案の審査や一般調査が十分に行われることが望まれるが、次の点にも留意すべきである。

第一は、議論の材料となる有識者会議の議事録が公開されていない(概要版は公開)ことである。委員会の自由な意見開陳を確保するためとする理由であるが、近年、道路公団民営化委員会等政府の審議会の議事録が積極的に公開されつつある状況を踏まえれば、有識者会議の対応は消極的にすぎないだろうか。第二は、通則法第60条において、特定独法の常勤職員数の国会への報告が義務付けられており、19年1月現在132,158人とされているが、国会への報告は特定独法の常勤職員数のみで十分であろうか。独法問題の質疑に当たっては、十分な情報開示の下で国会の関与の在り方を含め多角的かつ多様な議論が求められる。

-
- 1 『独立行政法人の随意契約の見直し状況(平 19.12.24)』(総務省資料)
 - 2 第 168 回国会参議院会議録第 9 号 5 頁(平 19.11.26)
 - 3 『関連法人への資金の流れ等について(平 19.11.8)』(行政改革推進本部事務局)
 - 4 『日本経済新聞』(平 20.3.19)
 - 5 『独立行政法人評価年報(平成 18 年度版)』524 頁~525 頁(政策評価・独立行政法人評価委員会)
 - 6 第 168 回国会参議院決算委員会会議録第 2 号 11 頁(平 19.10.29)
 - 7 『独立行政法人の見直しにおける横断的事項(平 19.11.14)』(行政改革推進本部事務局)
 - 8 『日本経済新聞』(平 19.11.20)
 - 9 『独立行政法人の合理化・効率化を求める(平 19.11.21)』(社団法人経済同友会)
 - 10 『日本経済新聞』(平 20.3.19)
 - 11 第 168 回国会参議院会議録第 9 号 8 頁(平 19.11.26)
 - 12 第 168 回国会参議院決算委員会会議録第 5 号 25 頁(平 19.12.10)
 - 13 『特殊法人の独立行政法人化等に伴う政府出資額の増減について(平 19.9 公表ベース)』(財務省資料)
 - 14 第 168 回国会参議院決算委員会会議録第 2 号 9 頁(平 19.10.29)
 - 15 第 168 回国会参議院決算委員会会議録第 2 号 31~32 頁(平 19.10.29)