

独立行政法人の役員公募の現状と課題

行政監視委員会調査室 畠 基晃

1. 独立行政法人役員公募制度の経緯と概要

(1) 制度導入の経緯

ア 独立行政法人の役員選任の仕組み

独立行政法人（以下「独法」という。）の制度の骨格は、平成 11 年に制定された独立行政法人通則法（以下「独法通則法」という。）に基づいている。そのうち、役員の種類、任命等について定めているのが同法 18 条と 20 条である。

同法 18 条によれば、各独法に、個別法で定めるところにより、①役員として法人の長 1 名と監事を置き、②他の役員を置くことができ、③法人の長と②の役員の名称、②の役員と監事の定数を定めるとされている。なお、各個別法では、「法人の長」の名称は「理事長¹」、「他の役員」は「理事²」とされるのが一般的であり、理事や監事の定数は法人の規模等により定められている。

役員任命については、独法通則法 20 条で次のように定められている。①法人の長と監事は主務大臣が、「他の役員」は法人の長が、それぞれ、任命する。②法人の長と「他の役員」は、「当該独法が行う事務及び事業に関して高度な知識及び経験を有する者」（1 項 1 号）のほか、「当該独法が行う事務及び事業を適正かつ効率的に運営することができる者」（1 項 2 号）のうちから任命される。③法人の長は、「他の役員」を任命したときは、遅滞なく、主務大臣に届け出るとともに、これを公表しなければならない。

以上のように、独法通則法では、独法の役員選任方法としての「公募」方式の採用については、特に言及していない。

しかしながら、独法制度の創設や制度設計の土台となった「行政改革会議最終報告」（平成 9 年 12 月 3 日）では、「長及び監事は主務大臣が任命することとし、長については、公募により選任することができることとする」（IV 2 (2)②イ）とされ、法人の長の選任方法として公募方式の採用の可能性が明記されていた。

さらに、独法通則法案の国会審議時点でも出された「中央省庁等改革の推進に関する方針」（平成 11 年 4 月 27 日、中央省庁等改革推進本部決定）では、独法制度のより具体的な制度設計が示されたが、その中（「Ⅲ 独立行政法人制度関連」）でも、役員については、①独法の長は常勤とする、②監事は複数置き、うち 1 名以上は外部の者を起用する、③独法通則法（案）20 条 1 項 1 号及び 2 号は「経営に関して高い識見を有する者」を含むものとする、④独法の「長等を公募する場合には、その選任手続は、公正性を担保しつつ適材を得るよう留意するものとする」とされた。すなわち、この「方針」にお

¹ そのほか「館長」等がある。

² そのほか「副理事長」等がある。

いても、公募方式の採用が言及されるとともに（上記④）、さらに、その対象が「長」だけでなく「長等」とされ、長以外の役員についてもその採用の可能性が明記されていた。

以上から分かるように、独法の役員の選任に公募方式を採用することは、法制上は可能であり、それが想定されていたと言える。しかしながら、独法制度が実際に発足した平成13年以降、平成21年に至るまで、公募方式は一度も実施されることはなかった³。

イ 独法制度発足後の問題状況と政府の対応

本来、公募方式は民間出身者から広く人材を得ることがその趣旨であるが、公募方式が実際には採用されることもなく、他方で、独法の役員には国家公務員出身者が多く就任するという実態が続き、「天下り指定席」⁴との批判もしばしばなされていた。

そもそも、独法制度は当初は、国の行政組織から分離して発足したもの（いわゆる「先行独法」）がほとんどであったため、国家公務員出身者がそれらの役員の多くを占めることは、ある意味ではやむを得ない面もあった。しかし、これらの独法のほとんどが第1期中期目標期間を終え（発足当時の役員の任期も終了し）、また、新たに特殊法人等から独法に移行するもの（いわゆる「移行独法」）が増え、また、役職員が公務員の身分を有する「特定独法」から「非特定独法」への転換も進行していた時期である平成18年の時点においても、なお、こうした状況は、大きく改善されることはなかった。

一方、政府においては、独法及び特殊法人については、①法人の長は全法人を通じて公務員OBを1/2以下にするとともに、②常勤役員は公務員OBを1/2以下にすることを目標とする（「特殊法人及び独立行政法人の長の人事について」（平成16年3月15日内閣官房副長官発言））という運用上の対応を打ち出していた。

〔表1〕独法の常勤役員に占める退職公務員等の割合（単位 %）

	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
退職公務員	58	53	58	44	39	36	33	25	16	9	6
役員出向者	0	2	8	16	17	17	17	20	21	27	29
上記2欄の合計	58	55	65	59	56	53	50	45	37	36	35

（出所）総務省「独立行政法人評価年報」（各年度版）等の数字に基づき作成

ちなみに、独法の役員に占める退職公務員⁵及び役員出向者を合計した割合（ただし、常勤職員のみ）の推移は、総務省の数字によれば表1のようになるが、これによれば、

³ ちなみに、この点について、国会では次のような質疑が行われている。（大野松茂総務副大臣）「法人の長の人選に当たりましては、その方法のいかに問わず、適材適所の観点から人材を登用されるものと認識しておりますが、法人の長の人選方法として公募を採用することは、主務大臣の判断で可能でございます。」（田嶋要議員）「通則法を見ましても、そういったことが可能であるというふうに私も理解をいたしておりますけれども、実際に、そういった公募によって法人の長を選んでいるケースというのはございますか。」（大野副大臣）「現状におきましては、公募を採用している法人はございません。」（第166回国会衆議院決算行政監視委員会議録第3号12頁（平19.5.10））

⁴ 『読売新聞』（平21.9.8）

⁵ 総務省等（「独立行政法人等の役員に就いている退職公務員等の状況」、「独立行政法人評価年報」等）の定義では、平成20年までは、本府省企画官相当職以上の常勤国家公務員の退職者（①国立大学等の教官等、②退職後10年以上民間会社等の役職員歴のある者、③退職後5年以上当該法人の職員歴のある者、④役員出向者を除く）とされ、また、平成21年以後は、本府省補佐相当職以下も含めた常勤国家公務員の退職者（①専ら教育、研究、医療に従事した者、②国家公務員としての勤務が一時的であった者、③国の機関の組織、業務を継承した独法等のプロパー職員（ただし、当該独法等の役員になる場合に限る）、④役員出向者を除く）とされている。

平成 17 年以降、常勤役員に占める退職公務員の割合は、1 / 2 を切るに至っている。

しかしながら、それに代わって、平成 17 年からは、後述する「役員出向」の割合が増えるようになり、退職公務員と役員出向を合わせた数が、独法の常勤役員に占める割合は、依然として、1 / 2 を上回っていた。

平成 18 年においても同様に、常勤役員に占める退職公務員の割合は、なお 39% を占めており、これと役員出向者 (17%) を合わせた数字は 56% にも上っていた。すなわち、依然として、常勤役員の半数以上を占めていたのであった。

ウ 役員出向制度の出現

この制度は、「特殊法人等整理合理化計画」(平成 13 年 12 月 19 日、閣議決定) や「公務員制度改革大綱」(同年 12 月 25 日、閣議決定) で打ち出された後、平成 15 年の国家公務員退職手当法の改正で具体化され導入された制度である。

ちなみに、「特殊法人等整理合理化計画」では「特殊法人等(特殊会社を除く。)及び独立行政法人への国家公務員出身者の就任については、役員出向の道を開く。その実際の運用に当たっては、短期在職について厳しく対応する。なお、役員出向によらない場合と均衡を失しないよう制度を構築する。」とされ、また、「公務員制度改革大綱」でも、次のような内容が示された。

公務員制度改革大綱(抄)

平成 13 年 12 月 25 日
閣 議 決 定

3 適正な再就職ルール確立

公務員の再就職については、いわゆる「天下り」問題として国民の強い批判があることを真摯に受け止め、再就職が、権限・予算等を背景とした押し付け的なものであったり、特殊法人等の公的部門を再就職の安易な受け皿とすることがないよう、国民の信頼を確保し得るルールを確立することとする。(略) また、退職手当制度についても任用・給与制度の見直しや退職管理の在り方を踏まえ必要な見直しを行う。

(略)

(2) 特殊法人等への再就職に係るルール

現在の特殊法人等(認可法人を含む。)への公務員の再就職に関しては、例えば、退職金が高すぎるのではないかと、各府省OB人事の一環として取り扱われているのではないかと、処遇に業績が反映されていないのではないかと等の国民の厳しい批判があるところである。これら国民の厳しい批判を真摯に受け止め、次の対応を行うこととする。

1. 内閣の役割の強化

内閣は、下記 2 から 5 までに掲げる法人の役員の人事及び処遇の在り方について、透明で客観的なルールを定め、公表するとともに、その実施につき、各府省を適切に監督する体制を強化する。

2. 特殊法人等

(略)

3. 独立行政法人

上記 2 及び 3 の法人への公務員出身者の就任については、役員出向の道を開く。その実際の運用に当たっては、短期在職について厳しく対応する。なお、役員出向によらない場合と均衡を失しないよう制度を構築する。

そして、平成 15 年の国家公務員退職手当法の改正で新たに創設された「役員出向」の具体的な内容は、任命権者（大臣等）の要請⁶に応じ、引き続いて独法等の役員となるため退職をし、独法等の役員として在職後引き続いて再び国等の職員となった場合には、これらを在職期間に通算し、退職手当については国等への復帰後の退職時にのみ支給することとしたものである（同法 7 条の 3（現在の 8 条））。

なお、この役員出向制度の導入については、「小泉内閣が平成 14 年、『キャリア公務員の勧奨退職年齢を 3 歳以上高くする』という申合せを具体化するために活用することを決めた経緯がある」との報道もなされている⁷。

エ 公募への対応

こうした中、平成 19 年には、独法制度の改革が大きく動き出し、「独立行政法人整理合理化計画」（平成 19 年 12 月 24 日、閣議決定）が打ち出されたが、その中で「独立行政法人の長等の役員については、公募制の積極的活用等により、適材適所の人材登用を徹底する。」（Ⅲ 2 (1)②ウ）とされ、公募制度の実施が言及された。

同計画を受けて、平成 20 年 4 月には、独法通則法改正案（独立行政法人通則法の一部を改正する法律案）が政府（福田内閣）により作成され、国会に提出されたが、同法案では公募制度の採用も打ち出された。その内容は、主務大臣は、法人の長と監事の任命に際しては、次の①～③の場合を除いて、原則として、公募を行うというものである。例外として公募を行わない場合は、①現職を再任する場合、②欠員を緊急に埋める必要がある場合、③公募実施により独法の事務・事業実施に支障が生じる特別な事情がある場合とされた。また、主務大臣は、候補者の推薦を求めることも可能とされた。なお、公募に際しては、中期目標の達成その他の当該独法における重要な課題を公示して候補者を募集することとされた。

また、同法案では、主務大臣は、法人の長と監事の任命に際しては、内閣の承認を得ることが必要とされ、その承認を得ようとする場合には、公募の結果（公募を行わない場合はその理由）、任命を行おうとする理由等を記載した書面を内閣に提出しなければならないこととされた。

しかしながら、同法案は、平成 21 年の衆議院解散により廃案となった。

（２）公募制度の導入とその内容

ア 公募制度の導入（対応方針の閣議決定）

平成 21 年 9 月には、政権交代が行われ、鳩山内閣が誕生した。その発足直後、9 月 30 日に任期切れを迎える多数の独法役員（常勤が 33 法人 144 名）の後任をどのように処理するかが問題となった。これらの役員には、国家公務員出身者が多数おり、また、その後任にも、既に前政権時代に国家公務員出身者が内定していたものが多かったとさ

⁶ 解説書によれば、この「要請」とは、任命権者が、職員に対し、独法等役員として在職した後再び職員に復帰させることを前提として、独法等に出向することを恣意（しょうよう）する行為であるとされる（退職手当制度研究会『公務員の退職手当質疑応答集＜全訂第 4 版＞』（学陽書房 2008 年）159 頁）。

⁷ 『読売新聞』（平 21. 10. 31）

れている⁸。

鳩山内閣は、この問題への対応策として、9月29日に「独立行政法人等の役員人事に関する当面の対応方針について」（以下「対応方針」という。）を閣議決定した。その内容は次のようなものである。

独立行政法人等の役員人事に関する当面の対応方針について

平成21年9月29日
閣議決定

独立行政法人及び特殊法人（以下「独立行政法人等」という。）の役員人事の在り方については、今後、独立行政法人等の抜本的な見直しや国家公務員制度改革の議論を踏まえた上で検討を行うこととしているが、それまでの間は、暫定的な措置として、以下により対応することとする。

なお、独立行政法人の役員のうち、所管大臣が任命権を有さない者については、各法人において以下の趣旨を踏まえた任免が行われるよう、所管府省から要請するものとする。

1 平成21年9月末に任期満了等となる独立行政法人等の役員人事

- (1) 所管大臣が、各法人の事業運営や役員数、報酬等について点検を行った上で、引き続き当該役員ポストの任命が必要と判断する場合には、内閣官房長官と協議の上、後任者の任命を行う。
- (2) 公務員の天下りに対する国民の厳しい批判等を踏まえ、公正で透明な人事を確保する観点から、①現在、公務員OBが役員に就任しているポストについて後任者を任命しようとする場合及び②新たに公務員OBを役員に任命しようとする場合には、公募により後任者の選考を行う。
- (3) 公募による役員の任命は、職務内容書（ジョブディスクリプション）の作成や外部の有識者による選考委員会の開催など選考の公平性及び透明性を十分に確保するために、3か月程度の期間をかけて（本年12月末までに）行う。

なお、現在役員に就任している者も含め、公務員OBからの応募も認める。

- (4) 上記の作業に伴い、9月末までに後任者の任命を行うことは困難であることから、法人の運営に支障を生じるおそれがある場合には、公募による後任者の任命までの間、現任者の再任について、本人の同意を条件に、認める。

2 平成21年10月以降に任期満了等となる役員人事

上記1の取扱いに準じて、対応するものとする。

以上が対応方針の内容であるが、その目的は「公務員の天下りに対する厳しい批判等を踏まえて、公務員OBが当該ポストに就くことを規制すること」⁹にあるとされている。

なお、対応方針は特殊法人の役員も対象としているが、本稿では、以下、対象を独法に限定して見ていくこととする。

また、対応方針の「今後、独法等の抜本的な見直し」については、その後、平成21年12月25日に「独立行政法人の抜本的な見直しについて」が閣議決定されている。

イ 公募の具体的な実施手続

対応方針では、公募を行う場合の具体的な方法として、職務内容書の作成、外部有識

⁸ 『朝日新聞』（平21.9.28）、『読売新聞』夕刊（平21.9.28）、『読売新聞』（平21.9.29）等

⁹ 独立行政法人等の役員人事に関する質問に対する答弁書（内閣衆質173第31号、平21.11.10）

者による選考委員会（以下「選考委」という。）の開催などが示されたが、より詳細な手順は以下のとおりである¹⁰。

（ア）任命権者による応募要件と選考基準の設定

任命権者は、対応方針に基づき、応募要件及び選考基準を設定する。なお、その際、政府は、特定の者が優遇されることのない公平なものとなるよう、独法等に対する指導等を行っている¹¹。

（イ）職務内容書の作成

任命権者は、応募者が事前に公募ポストの職務内容等について把握できるように、公募ポストごとに、職務内容書を作成する。職務内容書には、公募対象ポストのミッション・求められる人材のイメージ（当該法人の役割、任期中に達成すべき目標、与えられる権限・責任、管理すべき人員数など、当該ポストの具体的な任務）、法人の業務、職務内容、必要な資格・経験等が記載される。

なお、政府は、任命権者が職務内容書を作成するに当たり、公務員OBしか応募しないという事態を回避するため、職務内容書の記載内容が公務員OBを優遇するものにならないよう、独法と所管府省に対する指導を行っている¹²。

（ウ）公募の実施

公募は、原則、任命日の約3～4か月前から開始され、独法の長・監事は各所管府省の、理事は各独法の、それぞれホームページに職務内容書等を掲載して、通常約1か月間、公募が行われる。なお、内閣官房のホームページには、公募ポストの一覧、各募集ページへのリンク、応募状況等が掲載される。

（エ）選考委による審査

任命権者ごとに置かれた、外部の有識者による選考委が候補者の適格性について評価し、その評価結果を基に、任命権者が選任する。選考委による審査については、第1次審査として、履歴書や自己アピール文などの書類審査を行い、この第1次審査を通過した者に対しては、第2次審査として面接を行う。面接終了後は、選考委において、特に適任と認められる者とそれ以外の者を分類し、その理由とともに、任命権者に対し評価結果を提示する。

なお、選考委の委員の人選については、任命権者は、選考の公平性・透明性が確保されるよう留意し、民間企業等の法人の管理・運営等に関し知識や経験を有する者から任命するとされている¹³。

（オ）任命権者（大臣、法人の長）による選任等

選考委による評価結果を踏まえて、任命権者が候補者を選任する。任命権者は、選

¹⁰ 福原和也（内閣官房行政改革推進室）「独立行政法人等の役員の公募について」『季刊行政管理研究』（2010. 12）等を参照した。

¹¹ 独立行政法人・特殊法人の役員公募の選考に関する質問に対する答弁書（内閣衆質 174 第 26 号、平 22. 1. 29）、天下りの実態に関する質問に対する答弁書（内閣衆質 174 第 111 号、平 22. 2. 23）、独立行政法人等の役員公募に関する質問に対する答弁書（内閣衆質 180 第 305 号、平 24. 6. 29）

¹² 独立行政法人等の役員人事に関する質問に対する答弁書（内閣衆質 173 第 31 号、平 21. 11. 10）

¹³ 独立行政法人・特殊法人の役員公募の選考に関する質問に対する答弁書（内閣衆質 174 第 26 号、平 22. 1. 29）

考委が提示した複数の候補者について、選考基準に基づき適任者かどうか判断するとされている¹⁴。また、任命権者が法人の長（理事長等）である場合は、選任後、選考結果について所管大臣と協議することとされている。

所管大臣は、行政勤務経験、行政機関との調整力、業務についての専門知識といった観点よりも、独法の経営運営改革を実施するという観点を重視して、候補者の潜在力に広く着目して判断することとされている。

さらに、その後、内閣官房長官と協議（法人の長については、閣議人事検討会議を経た上で、閣議口頭了解）の上、任命することとされている。

（力）適任者が不在の場合の対応（再公募、推薦、暫定再任）

選考の結果、適任者がいなかった場合は、再公募、推薦方式等の措置を採ることとされている。推薦方式については、推薦委員会¹⁵が提示した候補者の中から大臣が選考するか、または、大臣が推薦委員会に候補者を提示してその承認を得た者のうちから大臣が選考するとされている。さらに、これを実施しても適任者が見いだせなかった場合には、現任者の暫定再任等の対応をとるとされている。

（キ）結果の公表、任命

選考終了後速やかに、各公募のホームページにおいて、選考結果として、就任予定者の氏名・前歴、選考経過、選任理由、選考委の属性等を公表するとされている。このうち選任理由には、選考に係る透明性を確保するため、選考委の評価や選任された者が有する能力など、選任に至った経緯等を記載することとされている。なお、選考委員の氏名については、不当な圧力を防ぐ等の趣旨から非公開とされている。

ウ 初回（平成 21 年 10 月公募開始分）の公募実施結果

（ア）結果と傾向

平成 21 年 9 月末に任期満了となった独法等の常勤の役員は 33 法人 144 名であったが、このうち、この対応方針により公募を行うこととなった国家公務員 O B ポストは、26 法人 42 名であった（10 月 1 日時点）。その後、追加されて最終的には、27 法人 50 ポストについて公募が行われた¹⁶。また、公募の実施期間については 10 月 30 日から 11 月 25 日までとされた。

公募の実施結果については、以下のとおりである。応募者が 2,265 名（うち公務員 O B¹⁷が 117 名）。公募した 48 ポストのうち新たな就任者が決まったのが 29 であり、その内訳は、民間等出身者¹⁸が就任したのが 23、当該独法退職者¹⁹が 1、国家公務員出

¹⁴ 閣議決定「独立行政法人等の役員人事に関する当面の対応方針について」に関する質問に対する答弁書（内閣参質 174 第 26 号、平 22.3.2）

¹⁵ その都度設置され、外部の有識者により構成される。

¹⁶ 以上の数字は、独法の他に特殊法人 1 法人 2 ポストを含む。以下では特殊法人分は除く。

¹⁷ 内閣官房公表データの分類による。

¹⁸ 以下、本稿においては、独法退職者と国家公務員退職者以外の者を指して用いることとする（なお、国立大学教員（常勤）出身者と地方公務員出身者は含む。）

¹⁹ 以下、本稿において、特記しない限り、「当該独法または、所管府省が同一で類似業務を行う独法・特殊法人等の職員として相当期間継続して勤務した者」を指して用いることとする。

身者²⁰が5（うち所管府省出身者²¹が2）であった。また、残りの19ポストについては、前任者の再任が10、再公募が9であり、このうち再任については、その内訳は、当該独法退職者が1、国家公務員退職者²²が9（うち所管府省退職者²³が5）であった。さらに、再公募9ポストのうち、4ポストについては前任者が暫定再任されたが、いずれも国家公務員退職者であり、かつ、所管府省退職者であった。

その後、第1回目の公募により新たに選考された29名は、うち26名が平成22年1月に各役員に任命され、残り3名も同年3月までに任命された。また、公募を経て再任された10名については、22年4月にかけて、おおむね2年の任期で再任された模様である。

結果的に、第1回目の公募では、公募した48ポストのうち、再任、暫定再任を含めると国家公務員退職者が18（38%）、うち所管府省退職者が12（25%）と、なおも、相当なウエイトを占めることとなった。とはいえ、従来どおりであれば、国家公務員退職者等が就任する予定となっていた48ポストのうち、約半数（48%）の23ポストで民間等出身者が就任したことから、第1回目の公募は、そうした風穴を開けた点で、それなりに一定の効果があったと言える。

なお、第1回目の公募で適任者なしとして再公募とされた9ポストについては、平成22年1月実施の第2回目の公募の際に再公募が行われ、その結果、民間等出身者が7名、当該独法退職者が1名、それぞれ選任され、いずれも4月1日に各役員に任命された。さらに、9ポストのうち1ポストについては、再公募の結果、再び適任者なしとして、ポスト自体が削減された。

以上が、第1回目の公募の結果であるが、以後、前記の対応方針に基づき、現在に至るまで、13回（本年1月公募開始（4月任命）分も含む。ただし、24年1月公募開始（追加公募）分は23年12月公募開始分を含めてカウントした。）にわたり独法役員の公募が行われてきた。

エ 選考基準について

ところで、公募による役員の選考は、任命権者が各ポストごとに設定する選考基準に基づき行われるが、この選考基準については、前述のように、特定の者が優遇されることのない公平な基準となるよう、政府が独法に対する指導等を行ったとされている。

これについては、第1回目の公募に際して、一部の閣僚から選考委の審査を経てもな

²⁰ 以下、本稿においては、特記しない限り、「常勤国家公務員の退職者（①国立大学教員（常勤）出身者、②勤務が一時的であった者、③独法への移行に伴って独法役職員となった者、④役員出向者を除く）」を指して用いることとする。

²¹ 以下本稿では、所管府省については、財務省と農水省が所管府省となっている農林漁業信用基金は農水省を、財務省と国交省が所管府省となっている奄美群島振興開発基金と住宅金融支援機構は国交省を、それぞれ所管府省として便宜分類している。ただし、「所管府省出身者」と後述の「所管府省退職者」については、財務省出身者も含めている。また、原子力安全基盤機構の所管府省は原子力規制委であるが、「所管府省出身者」と「所管府省退職者」には、経産省出身者を含めている。なお、本稿では以下、個別の独法名中の「独立行政法人」の部分は原則として省略して表記する。

²² 以下、本稿においては、国家公務員出身者と役員出向者を合わせたものを「国家公務員退職者」という。

²³ 以下、本稿においては、所管府省出身者と所管府省出身の役員出向者を合わせたものを「所管府省退職者」という。

お国家公務員OBが選任されるのではないかとの指摘があり²⁴、公募制度を担当する仙谷内閣府特命担当大臣（当時）が、平成21年12月15日付けで各閣僚に対して、事務方に任せずに閣僚自身が選考し「納得」した上で決定するよう念押しする通知を出したとされている。その具体的内容は、①選考の際、大臣自らが直接話を聞いて判断し、事務方に任せない、②複数の候補者から選定することとし、選考委が1人に絞り込んだら、絞り込む前の候補者の情報も大臣に上げる、③行政勤務経験、行政機関との調整力、専門知識といった観点より、候補者の潜在力に広く着目して判断するなど5項目の要請であったと報じられている²⁵。

ちなみに、仙谷大臣は独法役員の公募開始に当たり、「独法を活性化し国民の信頼を回復するための抜本的改革を成功させるには、独法側からも自発的・積極的に改革を推進できる多様な能力を持つ役員が必要である。物事を論理的に分析し、課題を解決していく能力や組織や人を動かす能力、また、中長期的な独法の運営方針などを計画し実行する能力などを必要としている。独法改革にチャレンジし、私たちと一緒に日本を変えるという大きな挑戦に情熱を持って取組んでいただける方の応募を期待する」と述べていた²⁶。

さらに、平成22年1月14日の副大臣会議では、平野内閣官房長官（当時）が、独法の役員公募について「事実上の天下り容認と見られぬよう説明責任を果たす必要がある」と述べ、選考基準を3月末をめどに改定するよう公務員制度改革担当の大島内閣府副大臣に指示したとされ、平野長官は記者会見でも「(人選が)ばらつき、横断的な基準を作らねばならない」と語ったとされている²⁷。ただし、その後、横断的な基準策定や選考基準の改定が行われたかどうかは明らかになっていない。

オ 対応方針や初回公募結果への批判

以上のような、対応方針の閣議決定や第1回目の公募実施結果については、国会等で次のような批判もなされている。

- ① 法律の後ろ盾なく行われたもので甚だ不十分²⁸、役員公募は法定化すべき²⁹。
- ② 各独法がホームページで公表している募集要項では、その要件は一般国民には知り得ないほどの専門知識や、行政組織との交渉能力を要求するものであり、結果的に民間人を排除しかねない³⁰。
- ③ 選考委が審査・決定した人材を大臣の意向で全くの別人にすげかえた事例など問

²⁴ 「前原国土交通大臣のほうから、このまま推移したらずるずると、いわゆる公募はしたけれども、結果としてふたをあけてみたら天下り容認という評価をされる結果に陥りかねない、大多数がそういうことになってはいかんという危機感を持った御発言があり、これからどういうチェックのあり方があるのか検討する。」（仙谷大臣記者会見（平21.12.11））

²⁵ 『毎日新聞』（平22.3.12）。なお、同日の仙谷大臣記者会見でその存在が確認されている。ただし、通知の内容は公式には明らかにされていない。

²⁶ 独法役員公募開始に際して内閣官房のホームページに掲載された仙谷大臣のコメントより。

²⁷ 『毎日新聞』（平22.1.15）

²⁸ 第174回国会衆議院本会議録第20号3頁（平22.4.8）

²⁹ 第174回国会衆議院本会議録第20号9頁（平22.4.8）

³⁰ 天下りの実態に関する質問主意書（衆質173第106号、平21.11.24）

題が生じており、公募とは名ばかりのものになっている³¹。外部の有識者による選考委の選考結果は尊重されるべきであり、法令に違反する場合などを除き行政側は介入を慎むべき³²（なお、これに対する政府の答弁は、今回の役員の任命については、選考委が選考結果を出したわけではなく、選考委が応募者の適格性について書類や面接による評価を行い、その結果に基づき複数の候補者を任命権者に対し提示しており、それらの候補者について、任命権者である独法等の長や所管大臣が、各役員の選考基準に基づき、適任者か否か判断したものであり、選考委の提示は尊重している³³というものであった）。

- ④ 「対応方針」によれば「現在役員に就任している者も含め、公務員OBからの応募も認め」、さらには「公募による後任者の任命までの間、現任者の再任について、本人の同意を条件に認める」とされており、新役員決定まで暫定的に任期が延長されている現役役員も応募可能になる。「天下りの根絶」の趣旨を徹底するならば、公務員OBと現役役員の応募は禁止するべきであった³⁴（なお、これに対する政府の答弁は、「対応方針」に基づく公募による選考の結果、公務員OB（現在役員に就任している者を含む）が当該公募ポストに就いた場合には、府省庁のあっせんを受けて当該公募ポストに就いたものではなく、「天下り」には該当しないからである³⁵というものであった）。

（3）公募制度の変容（退職管理基本方針）

ア 退職管理基本方針と役員出向の拡大

平成21年10月開始の第1回目の公募以後も、第2回（平成22年1月開始）、第3回（同年4月開始）と、引き続き公募が行われた。

そうした中、新政権により行われた天下りあっせんの禁止措置により、各府省の幹部人事が停滞し、50歳代の職員が滞留する事態が生じていた。その結果、新規採用への影響や人件費の増加も懸念されていた。

このような状況を背景に、平成22年6月22日、政府（菅内閣）は、「退職管理基本方針」（以下「基本方針」という。）を閣議決定して、国家公務員について新たに独法等や民間企業への現役出向や役員出向を緩和することを認めることとした³⁶。

この基本方針のうち、独法の役員公募に関連する部分について見ると、その主な内容は次のとおりである。

³¹ 第174回国会衆議院本会議録第20号10頁（平22.4.8）

³² 閣議決定「独立行政法人等の役員人事に関する当面の対応方針について」に関する質問主意書（参質174第26号、平22.2.19）

³³ 閣議決定「独立行政法人等の役員人事に関する当面の対応方針について」に関する質問に対する答弁書（内閣参質174第26号、平22.3.2）

³⁴ 天下りの実態に関する質問主意書（衆質173第106号、平21.11.24）

³⁵ 天下りの実態に関する質問に対する答弁書（内閣衆質173第106号、平21.12.4）

³⁶ なお、「原案の基になったのは、内閣総務官室が各省庁の幹部官僚の要望を集め作成した『制度改善事項』とみられ」（『産経新聞』（平22.5.1））、また、特に、「幹部出向の緩和は財務省が内閣官房に要望した線に沿い、実現した」（『毎日新聞』（平22.8.30））との報道もなされている。

退職管理基本方針（抄）

平成 22 年 6 月 22 日
閣 議 決 定

1 基本的な考え方

退職管理に関する政府の当面の重要課題は、天下りのあっせんを根絶し、国家公務員が定年まで勤務できる環境を整備するとともに、公務員人件費の抑制を進めることにある。

これらの対策を進めると同時に、公務員の意識改革を進めることにより公務組織の活力を確保することが重要であり、次に掲げる事項についての指針を定めるものである。

（略）

- ii 「官を開く」との基本認識の下、中高年期の職員が公務部門で培ってきた専門的な知識・経験を民間等の他分野で活用するとともに、他分野での勤務を経験することにより公務員のコスト意識・現場感覚を高める観点から、任命権者が、官民の人事交流等の拡充を図るためにとるべき措置

（略）

2 職員の再就職の規制等に係る指針

（略）

(3) 任命権者による再就職適正化のための措置の実施

任命権者は、再就職情報、各種調査結果等に基づき、職員等の再就職に関し、以下の方針に従い、再就職適正化のための措置を実施する。

ア 同一府省退職者が何代も連続して再就職している独立行政法人、特殊法人、政府関連公益法人等におけるポスト

内閣総理大臣、任命権者等は、同一府省退職者が何代も連続して再就職している独立行政法人、特殊法人、政府関連公益法人等における理事長等のポスト（以下「特定ポスト」という。）について、ア）当該府省の当該独立行政法人、特殊法人、政府関連公益法人等に対する行政上の権限、イ）契約・補助金等の関係、ウ）当該再就職の経緯等を精査するとともに、任命権者は、当該精査の結果を踏まえ、以下の措置を講ずる。

i 特定ポストに係る再就職について、再就職等規制の違反の疑いがある場合には、国家公務員法の規定に基づき、調査を行うなど適切な措置をとる。

ii 特定ポストについて事実上の再就職あっせんの慣行があるのではないかとの疑念を解消し、適正化を図る観点から、

a) 大臣任命、大臣認可等を通じて、その任命について関係大臣等の関与がある特定ポストについては、「独立行政法人等の役員人事に関する当面の対応方針について」（平成 21 年 9 月 29 日閣議決定）、「特殊会社の役員人事に関する当面の対応方針について」（平成 22 年 5 月 18 日閣議決定）等を踏まえ、適切な措置をとる。

b) 上記 a) 以外の特定期間については、別途定める指針に基づき、当該再就職先の独立行政法人、特殊法人、政府関連公益法人等に対して、当該特定ポストの任期終了時点において公募による後任者の選任を要請するなど適切な措置をとる。

さらに、この基本方針には、「(別添 1)」として、次のような内容の文章が添付されて

いた。

(別添1) 人事交流機会に係る環境整備について

各大臣等の任命権の下における人事交流機会の拡充に係る環境整備を図るため、以下の措置を講ずる。

なお、これらの措置は、独立行政法人及び政府関連公益法人の抜本改革が実施されるまでの間の措置であり、その改革を踏まえて改めて見直しを行う必要がある。

◇役員出向：各大臣等の任命権の下、職員が、独立行政法人等に在職後引き続き職員となることを前提に、国を退職し引き続き独立行政法人等の役員となること（法人等における在職期間を退職手当算定の際の在職期間として通算し、法人等の役員となるため国を退職する際及び国に復帰するため法人等を退職する際には退職手当は支給しない。）

(略)

3 独立行政法人等への役員出向

(1) 独立行政法人等の役員公募

「独立行政法人等の役員人事に関する当面の対応方針について」により、「現在、公務員OBが役員に就任しているポスト」については、公募により後任者の選考を行うこととされているが、各大臣等の任命権の下、職員が役員出向する場合には公募の対象とはしないことができるものとする。³⁷

この基本方針の別添1により、役員出向の場合には公募を行わないことができることとなり、平成21年9月の対応方針の内容は、実質的に変更されることとなった。

イ 基本方針への批判

このような基本方針に対しては、マスコミからは、「天下り代替措置」³⁸、「事実上の天下り容認」³⁹等の指摘が行われたが、国会でも次のような議論が行われた。

議員からは、①民主党は「天下り根絶」を標榜していたのに、菅内閣はなぜこのような「天下り規制骨抜き」を実施したのか⁴⁰、②対象となる幹部職員の年齢から考えても、出向の多くのケースが、事実上、所属省庁の主要ポストに戻らない「片道コース」になるのではないか⁴¹、③「各大臣等の任命権の下、職員が役員出向する場合」は例外扱いする旨が明記されており、退職前公務員の「お手盛り出向」及び退職金算定期間の延長に伴う公務員退職金費用の肥大が懸念される⁴²等の批判が示された。

これに対して、政府からは、④基本方針に基づく独法等への役員出向の拡大は、大臣の任命権の下で実施するものであり、いずれも、職員の国への復帰を前提としており⁴³、出向時や復帰時に退職手当が支払われないこと等から、「天下り」とは性格の異なるものであると考えている⁴⁴、⑤役員出向については、出向した職員が大臣の意向を踏まえて、出向先の法人の業務の効率化や無駄の排除に取り組むことが可能となると想定され

³⁷ 下線は筆者が追加。

³⁸ 『産経新聞』（平22.6.21）

³⁹ 『毎日新聞』（平22.8.1）

⁴⁰ 菅内閣による「天下り規制骨抜き」に関する質問主意書（参質175第8号、平22.7.30）

⁴¹ 現役出向と天下りに関する質問主意書（参質175第23号、平22.8.6）

⁴² 菅内閣による「天下り規制骨抜き」に関する質問主意書（参質175第8号、平22.7.30）

⁴³ 菅内閣による「天下り規制骨抜き」に関する質問に対する答弁書（内閣参質175第8号、平22.8.10）

⁴⁴ 独立行政法人に対する現役出向に関する再質問に対する答弁書（内閣衆質180第267号、平24.6.5）

ている⁴⁵、⑥役員出向法人に役員として出向した経歴を有する者の在職期間は、当該者が出向をせず、引き続き国家公務員であったと仮定した場合の在職期間と変わらず、出向の有無による退職手当額の増大はない⁴⁶等の見解が示されている。

ウ 基本方針後の公募結果

基本方針が出されて以後、独法の役員については、国家公務員出身者や役員出向者の後任に役員出向者が就任したり、公募により就任した国家公務員出身者や民間等出身者の任期満了後の後任に、非公募で役員出向者が就任するケースが目立つようになってきた。その結果、独法の役員に占める役員出向者の割合は平成 23 年に急増している（表 1 参照）。とはいえ、公募が始まった平成 22 年以降、国家公務員出身者の割合も年々急減しているため、国家公務員出身者と役員出向者とを合わせた国家公務員退職者の割合は、平成 22 年以降ほぼ横ばいで推移している。

エ 独法通則法改正案の国会提出（平成 24 年）

対応方針や基本方針に基づく独法役員公募の実施は、飽くまでも、独法制度の抜本改革が行われるまでの暫定的措置としての位置付けであった。そして、その後、平成 24 年になると、独法制度の抜本改革の動きが具体化することとなった。

前述したように政権交代後 3 か月を経過した平成 21 年 12 月 25 日に「独立行政法人の抜本的な見直しについて」が閣議決定され、独法制度の抜本の見直しを行う旨が表明されていたが、これに基づき、検討が行われた結果、平成 24 年 1 月 20 日に「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」（以下「見直し基本方針」という。）が閣議決定された。この見直し基本方針では、独法役員の任命の在り方についても言及され、「法人の役員の任命については、公務員の天下りに対する国民の厳しい批判を踏まえ、公募を活用し、透明性・公正性を確保しながら適材を得る仕組みを徹底する。」（Ⅱ 2 (1)）とされた。

その後、見直し基本方針に基づいて独法通則法の改正案（行政法人通則法案）が立案され、平成 24 年 5 月に、政府（野田内閣）から国会に提出されたが、同法案においても、公募制度の採用が打ち出されている。その内容は、法人の長と監事の任命に際しては、次の①～③の場合を除いて、公募を行うというものである。例外として公募を行わない場合は、①現職を再任する場合、②欠員を緊急に埋める必要がある場合、③法人の事務・事業が国の行政機関の政策遂行との適切な連携の下に行われる必要があること等当該事務・事業の特性に照らして、その遂行に不可欠な専門的知識経験や優れた識見を有する特定の者を任命することを必要とする特別な事情がある場合とされた。なお、公募に際しては、職務の内容、勤務条件その他必要な事項を公示して候補者を募集することとされた。さらに、主務大臣は、法人の長の任命を行おうとするときは、多様な知識及び経験を活用した法人の適正かつ効率的な業務運営が行われるよう、当該法人の長であった者の経歴及び当該法人の役員に占める同種の職務の経歴を有する者の割合を考慮しなければならないとして、選考に際しての多様な知識経験の重視と歴代の長の前

⁴⁵ 国家公務員の退職管理に関する質問に対する答弁書（内閣参質 175 第 23 号、平 22. 8. 20）

⁴⁶ 菅内閣による「天下り規制骨抜き」に関する質問に対する答弁書（内閣参質 175 第 8 号、平 22. 8. 10）

歴・同種の前歴を持つ役員の比率の考慮を打ち出している。

また、同法案では、前政権が国会提出した平成 20 年の独法通則法改正案と同様に、主務大臣は、法人の長と監事の任命に際しては、内閣の承認を得ることが必要とするとともに、その承認を得ようとする場合には、公募の結果（公募を行わない場合はその理由）、任命を行おうとする理由等を記載した書面を内閣に提出しなければならないこととされた。

さらに、今回の法案では、新たに、主務大臣は、法人の長や監事を任命したときは、公募の結果、任命理由その他必要な事項を公表することが義務付けられている。また、法人の長と監事以外の他の役員についても、法人の長がその任命を行うに際して、法人の長の選任の場合の公募に関する規定（公募義務、例外事由、公示内容、考慮事項、結果の公表）が準用されることとされた。

しかしながら、同法案は、その後、24 年 11 月の衆議院解散により廃案となった。

2. 独法役員公募制度の実施結果

(1) 過去の公募の累計データからの分析

ア 全体概観

平成 21 年 9 月に対応方針が閣議決定されて公募制度が導入されて以来、今日まで 13 回の公募が実施されてきた。なお、この 13 回の公募とは、公募開始時が、それぞれ、21 年 10 月、22 年 1 月・4 月・6 月、23 年 1 月（2 月の追加分を含む。以下同じ）・4 月・7 月・10 月・11 月・12 月（24 年 1 月の追加分を含む。以下同じ）、24 年 2 月・4 月、25 年 1 月の各回である。本稿では、以下、これら 13 回分のデータを対象として、いくつかの視点から、分析をしてみることにする。

まず、最初に、これら過去 13 回分の公募の全体の数字を概観することとする（内閣官房の公表データを基に、筆者において集計、加工、分析した。以下、同じ）。公募が行われたポストは、延べ 193 ポスト、応募者数は延べ 4,985 人、応募倍率は 25.8 倍であった（なお、特殊法人 2 法人についても役員公募が行われたが、本稿では対象を独法に限定している）。

公募実施回数、公募実施ポスト数、応募者数、応募倍率の年次別推移（公募開始時点の属する年次により分類）を見てみると表 2 のとおりである。ただし、25 年については、既に実施された 25 年 1 月公募開始分（4 月 1 日発令分）のみの数字である。

〔表 2〕 公募実施回数、ポスト数、応募者数、倍率の年別推移

	21	22	23	24	25	合計
公募実施回数	1	3	6	2	1	13
公募実施ポスト数	48	62	68	2	13	193
応募者数	2,265	1,537	925	41	217	4,985
応募倍率	47.2	24.8	13.6	20.5	16.7	25.8

（出所）内閣官房の公表データに基づき筆者作成

これを見ると、まず、公募実施回数が 23 年に倍増したが 24 年に急減していること、さらに、公募実施ポスト数については 24 年に激減していることが分かる。その原因については必ずしも定かではない。24 年には公募対象ポストの公募実施がほぼ一巡したか

らではないかとも思われるが、一方で、22年6月の基本方針の影響で公募対象ポスト（特に理事）が役員出向に置き換わりつつあるのではないかとも思われる。いずれにせよ、更に詳細にデータを分析する必要がある。また、今後、各公募就任者の任期終了後の後任について、公募が行われるかどうか注目される。一方、応募者数については年々減少しているだけでなく、応募倍率についても低下傾向にある。ただし、個別のポストによっては、応募者が多いものが、最近でも見られる（例えば、25年1月公募での国際交流基金理事に140人が応募⁴⁷）。

さて、次に、公募された193ポストのうち実際に就任者が決まったのが176（うち再任が44（現任者が公募に応募して選任された場合を含む））でその割合、すなわち、充足率は91%であった。また、再任率は25%であり、つまり、4分の1のポストで前任者が再任されている。さらに、公募を行っても、適任者なしとして、就任者が決まらなかったポストが17あり（うち内定者が辞退したものが1）、そのうち再公募が行われることとなったものが13、欠員が2、ポスト削減が2であった。

イ 役職別内訳

実際に就任者が決まった176ポストについて、その役職別内訳を見てみると、法人の長（理事長、館長等）が56（32%）、副理事長又は理事長代理（総括理事は理事に分類した）が6（3%）、理事（副理事長及び理事長代理を除く）が70（40%）（うち非常勤が1）、監事が44（25%）（うち非常勤が17）であった。これを独法全体の数字⁴⁸と比較すると、独法全体では、理事長101（15%）、理事等342（52%）、監事209（32%）であることから、相対的に、理事長で公募が行われる割合が高かったと言える。

ウ 出身別内訳

また、この176ポストについて、就任者の出身別内訳を見てみると、国家公務員退職者が54（31%）（うち役員出向が3）、うち所管府省退職者が43（24%）、独法退職者が19（11%）、うち当該独法退職者が18（10%）、民間等出身者が103（59%）となる。この数字を見ると、公募の結果、約6割のポストを民間等出身者が占めることとなったことから、従来の「官の壁」に一定の風穴を開ける効果があったと言える。しかしながら、いわば「当該独法関係者」とも言うべき、所管府省退職者（24%）と当該独法退職者（10%）を合わせた数字が、依然として34%と高い割合を占めている。なお、初期の頃（第2回、第3回公募）には、公募を実施した結果、役員出向者が選任された例が3回あるが、これらはいずれも、公募の結果では適任者なしとして、2例（いずれも理事）は推薦方式等により、また、1例（監事）は任命権者である所管大臣が直接に選任したものである。

次に、再任された44ポストについて、その出身別内訳を見てみると、国家公務員退職者が34（77%）、うち所管府省退職者が27（61%）、独法退職者が1（2%）（この1名は当該独法退職者である）、民間等出身者が9（20%）となる。なお、再任は、公募の結果では適任者なしとして前任者が再任される場合と前任者が公募に応募して選任される場合とがある。いずれにしても、再任者は、その大半が国家公務員退職者であり（約

⁴⁷ ちなみに、結果は、適任者なしとされた。

⁴⁸ 平成24年1月時点。「独立行政法人評価年報（平成23年度版）」より。

8割)、特に、その中でも所管府省退職者の割合が圧倒的に高かった(約6割)。さらに、公募による就任者(176名)の各出身別に再任者の割合を見てみると、国家公務員退職者が54名中34名で63%、うち所管府省退職者が43名中27名で63%、独法退職者が19名中1名で5%、うち当該独法退職者が18名中1名で6%、民間等出身者が103名中9名で9%であった。つまり、公募により選任された国家公務員退職者の6割以上、そして、同様に、所管府省退職者の6割以上が、前任者が再任されたものであるということになる。

エ 公募実施法人の割合

次に、視点を変えて、公募制度の採用が、独法全体にどの程度浸透してきたかという点を、二つの指標から見てみることにする。すなわち、過去に公募を実施した独法がどの程度あるかという点と、そのうちで、特に、理事長等の法人の長を公募で選任したことがある法人がどの程度あるかという点である。なお、現在、存在する独法数は101であるが、第13回目までの公募が実施された平成21年10月～25年3月の期間に存在した独法の数は、これに3法人⁴⁹を加えた104となるため、この104法人を分析の母数とする。

まず、過去に公募を実施した独法数は、104法人中82法人あり、未実施は22法人⁵⁰である。したがって、公募実施率は79%となる。つまり、大半の独法で公募が実施されたことになる。所管府省別で見ると、文科省(9法人)と農水省(5法人)において、公募未実施の法人数が非常に多い。

次に、法人の長(理事長・館長など)を公募で選任した法人の数については、104法人中48法人あり、その割合は46%である。半数近い法人が、その長を公募で選任したことになる。なお、公募で法人の長を選任した後、任期の終了により再び公募を実施して選任した法人も複数存在する。

(2) 現時点でのデータからの分析

以上、これまで実施された公募結果の累計データからの分析を行ってきた。それでは、これまで13回の公募が実施された結果、現状はどのようになっているのか。すなわち、現在(平成25年4月1日時点)の状況について、分析を行うことにする。なお、各データについては、内閣官房、各独法、各所管府省等のホームページに掲載された資料をベースに、適宜、各独法に直接照会したデータによりこれを補完して作成したものである。

⁴⁹ 雇用・能力開発機構(平成23年10月廃止)、沖縄科学技術研究基盤整備機構(同年11月廃止)、平和祈念事業特別基金(平成25年4月廃止)

⁵⁰ 既に廃止された1法人を除く21法人は以下のとおりである(括弧内は所管府省)。情報通信研究機構(総務省)、国立印刷局(財務省)、国立特別支援教育総合研究所、大学入試センター、国立女性教育会館、放射線医学総合研究所、国立美術館、日本スポーツ振興センター、日本芸術文化振興会、日本学生支援機構、大学評価・学位授与機構(以上9法人は文科省)、労働安全衛生総合研究所、年金・健康保険福祉施設整理機構(以上2法人は厚労省)、農林水産消費安全技術センター、家畜改良センター、水産大学校、農業環境技術研究所、国際農林水産業研究センター(以上5法人は農水省)、工業所有権情報・研修館(経産省)、自動車検査独立行政法人(国交省)、国立環境研究所(環境省)。

ア 全体概観

まず、現時点での独法全体の状況については、独法数は101法人であり、役員数は645名、うち常勤は489名である。一方、公募により選任され現職として在任中の役員（再任者を含む）（以下「公募現職役員」という⁵¹。）は、109名（17%）、うち常勤は96名（20%）である。すなわち、現在、独法役員約2割を公募現職役員が占めていることになる。また、その大半（88%）は常勤である。

次に、現在存在する101法人について、各法人ごとに、公募現職役員が何人存在するかを見てみると、最多の4名が1法人（1%）（日本原子力研究開発機構）、3名が6法人（6%）、2名が18法人（18%）であり、最も多かったのが1名で49法人（49%）であった。さらに、0名、すなわち、公募現職役員が存在しない法人が27（27%）あり、これは、前述の過去に公募を一度も実施したことがない法人のうち現存する法人の数が21であることから、少なくとも6法人においては過去に公募を実施して選任したポストについて、その後任者については公募を実施しなくなったことが分かる。

イ 役職別内訳

公募現職役員の役職別内訳について見てみると、法人の長（理事長・館長等）が46（42%）、副理事長又は理事長代理が3（3%）、副理事長又は理事長代理を除いた理事が31（28%）（うち非常勤が1）、監事が29（26%）（うち非常勤が12）である。ちなみに、独法全体では、法人の長が101（16%）（すべて常勤）、副理事長又は理事長代理が24（4%）（すべて常勤）、理事が314（49%）（うち非常勤が39）、監事が206（32%）（うち非常勤が117）である。前述の累計データと同様、やはり、現時点においても、相対的に、理事長で公募が行われる割合が高いことがわかるとともに、理事においてはそれが低いことも分かる。

次に、独法全体に占める公募現職役員の割合を各役職別に見てみると、そのことがより明らかになる。すなわち、現在、法人の長では46%、副理事長又は理事長代理では13%、それ以外の理事では10%（常勤では8%）、監事では14%（常勤・非常勤別では常勤が19%、非常勤が10%）を、それぞれ、公募現職役員が占めている。このデータからも、法人の長で公募が行われる割合が高い一方で、常勤監事が約2割とやや高いほかは、理事などのその他の役員は約1割と低い状況にあることが分かる。また、法人の長については、累計データでは、過去に公募で選任した法人の割合が46%であったことから、この割合は、現時点においても変わっていない、すなわち、約半数の独法において、その長が公募により選任されている状態が維持されていることも分かる。

ウ 出身別内訳

公募現職役員109名の出身別内訳を見てみると、表3のようになる。公募現職役員の半数以上の約6割を民間等出身者が占めており、国家公務員退職者と独法退職者が残りの約2割ずつを、それぞれ、占めている。また、国家公務員退職者と独法退職者については、いずれも、そのほとんどが、それぞれ当該所管府省退職者、当該独法退職者が占

⁵¹ 「公募現職役員」には、公募で選任された後、同一人が非公募で再任されて現職である場合も含むものとする。

めている。

〔表3〕 公募現職役員の出身別内訳

(平 25. 4. 1 現在)

	国家公務員退職者		独法退職者		民間等 出身者
	うち所管府省退職者		うち当該独法退職者		
人数(割合)	24 (22%)	21(19%)	18 (17%)	16(15%)	67 (61%)

(出所) 内閣官房の公表データ等に基づき筆者作成

前述のように、過去の公募の累計データにおける出身別内訳では、国家公務員退職者31%（うち所管府省退職者が24%）、独法退職者が11%（うち当該独法退職者が10%）、民間等出身者が59%であることから、公募現職役員については、最近の傾向としては、民間等出身者の割合がやや増加しているとともに、所管府省退職者以外の国家公務員退職者の割合は減少し、他方、その減少分を補完するかのように、当該独法退職者の割合が増加していることが分かる。現状では、公募現職役員でも、所管府省退職者と当該独法退職者が、それぞれ約2割ずつを占めている。

また、独法全体での出身別内訳と比較してみることとする。なお、出身別内訳については、平成25年4月1日時点の整理されたデータがないため、ここでは最新資料である「平成24年度独立行政法人等の役員に就いている退職公務員等の状況」（平成24年12月7日、総務省・内閣官房）のデータ（平成24年10月時点）等を基に、平成25年4月に廃止された平和祈念事業特別基金を除く101法人について見たものである。これによると、役員数は645（うち常勤は491。以下同様）で、うち退職公務員34（32）と役員出向142（142）を合わせた数は176（174）、当該独法退職者が170（160）とされており、これを独法（常勤）役員全体に占める割合で見ると、退職公務員と役員出向の合計が27%（35%）、当該独法退職者が26%（33%）となる。用語の定義⁵²と比較の時点で若干の差はあるものの、これと、公募現職役員の数字とを比較すると、公募現職役員のうち国家公務員退職者は22%、当該独法退職者が15%であることから、それぞれ、公募現職役員の場合にはその割合は少なくなっていることが分かる。

エ 所管府省別内訳

公募現職役員の状況を所管府省別に見てみると表4のようになる。

まず、公募役員在職法人の割合、すなわち、所管する独法のうち公募現職役員が存在する法人の割合について見ると、内閣府など5府省で100%、すなわち、所管法人全てで公募現職役員が存在している一方で、文科、農水、環境の3省では5割程度にとどまっている。

また、所管の独法の役員総数に占める公募現職役員の割合を見ると、原子力規制委の50%を筆頭に、消費者庁等4府省（庁委）で約3割と相対的に高くなっている一方で、農水省の11%を始めとして7府省で1割台と低い水準になっている。

さらに、所管の独法の公募現職役員数に占める当該府省出身の国家公務員退職者の割合を見てみると、内閣府、消費者庁、財務省、環境省の四つの府省等でゼロとなってい

⁵² 「退職公務員」と「国家公務員出身者」の間では国立大学教官（常勤）以外の「専ら教育等に従事した者」を含むか否かという点が、「当該独法退職者」については同一所管府省の類似独法・特殊法人等の退職者を含むか否かの点等が異なる。

る一方で、防衛省の100%のほか、外務省が50%、経産省と原子力規制委が各33%と、いずれも高い割合となっている。

【表4】所管府省別の公募法人、公募役員、公募役員中の当該府省退職者の各割合等 (平25.4.1現在)

	内閣府	消費者庁	総務省	外務省	財務省	文科省	厚労省	農水省	経産省	国交省	環境省	原子力規制委	防衛省	全府省
法人数	2	1	3	2	4	23	19	13	10	20	2	1	1	101
公募役員在職法人数	2	1	2	2	3	12	16	7	9	17	1	1	1	74
公募役員在職法人の割合(%)	100	100	67	100	75	52	84	54	90	85	50	100	100	73
役員数	13	6	18	15	21	141	120	90	78	121	11	6	5	645
公募現職役員数	2	2	5	4	3	18	23	10	12	23	3	3	1	109
公募現職役員の割合(%)	15	33	28	27	14	13	19	11	15	19	27	50	20	17
公募現職役員中の所管府省退職者数	0	0	1	2	0	4	2	1	4	5	0	1	1	21
所管府省退職者の割合(%)	0	0	20	50	0	22	9	10	33	22	0	33	100	19

(出所) 内閣官房の公表データ等に基づき筆者作成

3. 公募制度の課題

以上、独法の役員公募制度の経緯と現状について見てきたが、これを踏まえた、今後の課題などについて整理することとする。

【選考過程の透明性の強化】公募前からの前任者である国家公務員退職者が、公募によっても選任されてしまう事例が多く見られたり、また、公募を実施しても国家公務員退職者が、なお、2割を占めているという現状は、たとえそれが実際には公正に選任されたものであったとしても、国民の目から見て、やはり、選任の公正性について疑念が生じることは避けられないものと思われる。

このような疑念を払拭するためには、選任の過程の各段階で、その透明性を更に一段と高める必要がある。より具体的には、まず、第一に、選考委の委員の属性の更なる公開である。現在は、大学教授、弁護士、公認会計士、団体役員などの属性までは公開されているが、更に範囲を広げて、専門分野、業種、所管府省の公務員歴や審議会等委員の経歴の有無等まで公開することも一案ではなかろうか。また、第二は、「選任理由」の更なる公開である。現在、選任理由が公開されてはいるものの、かなり、形式化、パターン化しており、いまひとつ具体性に欠けるとの印象は拭えないと思われる。特に、前任者を再任する場合、選考委の選んだ候補を不適任とする場合、所管府省出身の国家公務員退職者を選任する場合などは、より詳しい選考理由の公開が必要ではなかろうか。

このように、透明性の向上が、選考過程の公正性に対する信頼を高めるものと思われる。また、公正性への信頼が高まれば、ひいては応募者の増加にも繋がるのではないか。

【民間等出身者の応募増加への努力】一部のポストを除けば、公募の応募状況は低下傾向にあると言える。こうした状況を打開し、公募の活性化を図る必要がある。そのためには、前述の透明性向上の方策を行うとともに、加えて、もう少し積極的に公募のPRを行うべきではないだろうか。例えば、インターネットだけではなく、新聞、雑誌、TV等でも積極的に募集の掲載を行うなど、もう一段の工夫を行ってみたいだろうか。

【公募役員の任期終了後の対応】 公募で選任された役員については、これまで、その後任は、再任、公募実施、公募をせず役員出向者を任命等の方法により選任されてきた。今後、任期4年の理事長など、更に多くの公募現職役員が任期切れを迎えることが予定されており、これらの後任の選任がどのような形で行われるのかが、注目される。特に、①公募が維持されるかどうか、②その場合、民間等出身者が選任されるかどうかといった点である。公募によって、せっかく民間等出身者が就任したポストが、再び、国家公務員退職者（役員出向者を含む）に戻ってしまうのではないかと懸念される場所である。

4. 独法の抜本的改革の行方と公募制度の取扱い

以上、現在の公募制度を前提にして、その課題等を見てきたが、いずれにせよ、現在の公募制度は、直接には対応方針に基づくものであり、これは飽くまでも、独法制度の抜本的改革までの暫定的措置としての位置付けとなっている。したがって、今後の抜本改革の行方とそこでの役員公募制度がどのように取り扱われるかという点が、より根本的な課題である。具体的には、①公募制度を採用するか否か、また、義務的制度とするか否か、②その対象を法人の長と監事のみに限定するか、それとも、理事も含めた全ての種類の役員とするか、③全ての役員の選任に公募を採用するのか、それとも、一定の条件に該当する場合のみ公募とするのか、④公募の手続をどのような内容とするか、また、法律でどこまで定めるか等である。これらは、特に、公募によらない役員出向者をどのように取り扱うかという問題と表裏をなすものでもあると言えよう。

(はたけ もとあき)