



# 独立行政法人の合理化・効率化を求める

～ 独立行政法人整理合理化計画の策定に向けて ～

2007年11月21日  
社団法人経済同友会



経済同友会では、独立行政法人を構造改革における重要課題の一つと考え、以前より徹底した事業単位の見直しを求めてきた。すなわち、『独立行政法人が実施する事業について、官による事業実施を中止した場合の弊害を検討する。公共上の著しい弊害が予見される事業のみを継続し、それ以外は廃止・民営化する。官による事業実施を継続する場合でも、公設民営方式の採用、他機関との統合、地方自治体への移管、事業者補助から個人補助への転換等を行い、より効率的な体制を追求する』ことを求めてきた<sup>1</sup>。

上記の基本方針に基づく見直しの結果として、先に個別の19事業について改革案を提示すると同時に、すべての独立行政法人を一元管理する仕組みを構築すべきであると主張してきた<sup>2</sup>。

今回、一元管理の仕組みについて、具体的な制度設計を提案するとともに、個別事業については新たに4法人6事業の改革案を提示する。

なお、現実に改革を推進する上で最大の課題は、既存事業の廃止・民営化等に伴って生じる職員の雇用問題である。これに対しては、官民が連携し、民営化組織への異動や労働市場を通じた再就職の促進に向けて、職業訓練の充実や早期退職制度の導入も視野に、あらゆる手段を講じることが必要である。

## 1. 独立行政法人の一元的評価・監督体制の構築

### (1) 現行制度の問題点

経済同友会では、先に「現行の主務官庁が個別に独立行政法人を監督する制度を改め、すべての独立行政法人を一体として、予算や人事を一元的に管理する制度」の導入を求めた<sup>3</sup>。

その理由は、第一に、独立行政法人の評価を担う分科会、各省独立行政法人評価委員会、総務省政策評価・独立行政法人評価委員会という多層的な構造の中で、個々の独立行政法人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からである。官製談合により先に廃止が決定した緑資源機構も、2005年度、2006年度ともA評価を得ていた。

第二に、独立行政法人が各省庁の所管・管理の下に置かれている中で、両者が事実上一体化しており、発注者 - 受注者間の十分な緊張関係があるとは言い難いからである。

<sup>1</sup> 「独立行政法人の徹底した見直しを」(2007年7月 経済同友会)

<sup>2</sup> 「独立行政法人整理合理化計画の策定に向けて」(2007年10月 経済同友会)

<sup>3</sup> 「独立行政法人整理合理化計画の策定に向けて」(2007年10月 経済同友会)

第三に、自律的・自主的な業務遂行を期待される独立行政法人において、自立的なガバナンスの確立が不徹底な状態にとどまっているからである。

第四に、独立行政法人に係る法令や評価機関の所管が多岐にわたっている現状では、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。

以上の問題点を踏まえ、独立行政法人の評価・監督の一元化に向けて、新たな仕組みの構築を提案する（巻末 参考 1、参考 2 参照）。

## （2）評価・監督体制の一元化に向けて

### 基本的視点とねらい

第一の視点は、独立行政法人が実施する事務事業に関わる権限とその主体を明確に分離し、緊張感あるガバナンスを確立することである。具体的には、政策・企画立案・発注・執行管理を担う各省庁、事業執行にあたる独立行政法人、評価・監督を担う内閣、という基本的構造への移行を求める。

第二の視点は、各独立行政法人の事業年度毎の評価に加えて、すべての独立行政法人が実施する事業につき、中期的かつ横断的な視点から検討を加え、整理・合理化を進めるための枠組みを構築することである。

### 一元的评价機関の制度設計

各省独立行政法人評価委員会並びに分科会を廃止する。

すべての独立行政法人の事業事後評価を担う一元的评价機関（仮称：独立行政法人総合評価会議）を、内閣府に内閣総理大臣直属の機関として設置する。

一元的评价機関の長は内閣総理大臣が任命する。

一元的评价機関の機能は、現在、政策評価・独立行政法人評価委員会が主として担っている中期目標・中期計画に照らした、業務・事業実績の事後評価と、行政減量・効率化有識者会議が実施している、横断的かつ抜本的な独立行政法人の見直しを両輪とする。

一元的评价機関は、評価結果に基づき、各大臣に対して業務改善や組織改編などの勧告を行う。

### 主務官庁の役割と責任

主務官庁の役割は、政策・企画立案とそれに基づく独立行政法人への発注、さらに中期目標の提示と中期計画の承認とする。

### 独立行政法人の内部監査機能の強化（監事の権限の明確化）

独立行政法人通則法を改正し、監事の責任・権限につき、「独立行政法人の業務の監査」、「法人の長又は主務大臣への意見提出」等に加え、「一元的評価機関へ報告、評価プロセスへの参画」を行うものとする。

監事の責任・権限の拡充に伴い、内閣総理大臣任命とする。なお、理事長は執行責任者であるため、各省大臣による任命を継続する<sup>4</sup>。

監事の資格要件や内部監査機能のあり方を見直し、独立行政法人通則法にて明文化することによって実質的機能を担保する。

監事の資格要件等については、以下のような事柄が考えられる。

#### < 監事の要件（案） >

監事は複数名置くものとし、うち1名は常勤とすべきである。

業務監査という職責に鑑みて、非常勤監事のうち少なくとも1名は、企業経営者など、民間出身者とすべきである。

各独立行政法人の所管省庁等、直接的に業務上の関係を持つ官庁出身者は、常勤・非常勤を問わず、監事に任命すべきではない。

### (3) 独立行政法人制度のさらなる見直しに向けて

少子・高齢化が進み、グローバルな競争が激化する中で、日本は、市場主義を基礎とする経済社会システムへの移行に向け、構造改革の最中にある。これまで、政策の執行という責任を担ってきた独立行政法人も、その例外ではありえない。

独立行政法人制度発足の主旨の一つは、「事務及び事業の不断の見直しを行うことを通じて、適正かつ効率的な運営を確保する」<sup>5</sup>ことであり、同時に、「民間にできることは民間に委ねる」観点から、「独立行政法人の組織・業務全般について、極力整理縮小する方向で見直す」<sup>6</sup>ことにある。

このような、独立行政法人制度の本旨をより一層活かすためには、独立行政法人の評価及び監督に係わる制度を抜本的に見直すことが不可欠である。

現在 102 存在する独立行政法人は、その組織形態、事業の内容とも多岐にわたり、それらを新たな経済社会システムに適合する形で見直すことは決して容易ではない。

今後、独立行政法人を一元的に評価・監督する体制の構築に向け、実現ま

<sup>4</sup> 但し、今後の公務員制度改革や官民人材交流センター（人材バンク）の設計によっては、理事長の任命権者について再検討する必要がある。

<sup>5</sup> 「中期目標期間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」（2003年8月1日閣議決定）

<sup>6</sup> 「中期目標期間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」（2003年8月1日閣議決定）

での経過措置として、「行政減量・効率化有識者会議」を発展的に改組し、各省及び主務大臣に対する強力な勧告権を有する常設機関（仮称：総合独立行政法人改革審議会）を設置することを求める。

それにより、上記有識者会議をはじめ、関係各機関による検討の成果や手法を蓄積し、より良い体制について建設的な議論が推進されることを期待する。

## 2. 個別業務の改革の方向性

### (1) 独立行政法人国立印刷局

#### < セキュリティ製品（紙幣、旅券等） >

偽造防止のための機密保持が必要な紙幣・旅券等を印刷し、その品質を管理する業務である。特に、紙幣には高度な偽造防止技術が導入されている。

但し、偽造防止技術のすべてが国立印刷局の独自技術というわけではない。例えば、偽造防止の根幹に関わる印刷機器は、秘密保持契約を締結した民間事業者から特注製品を購入している。また、ホログラム等の一部防止技術についても、仕様を定めて民間から購入している。なお、海外では、紙幣や旅券の印刷を民営化している先進国もある。

したがって、国立印刷局が印刷そのものまで実施する必要性は乏しいため、品質保持に関わる検品や紙幣・旅券の材料等の厳格な管理などの業務に限定すべきである。厳格な秘密保持契約を前提に、印刷部門は100%政府出資の株式会社とし、民間参入やガバナンス体制の整備等に応じて、将来的には民有とすることが望ましい。

#### < 情報製品（官報、白書等） >

白書・法令全書等の政府刊行物や官報等を印刷する業務である。当該業務を国立印刷局の独占とする明文上の規定はなく、現在も官報等の入力業務の多くは民間に委託されている。

そのため、当該業務を公的機関が実施する必要はなく、民営化または、市場化テストを実施した結果を踏まえて廃止すべきである。なお、決算公告や閣議決定前の法案等、事前に漏洩した場合、重大な弊害が予見されるものについては、秘密保持契約により対応する。

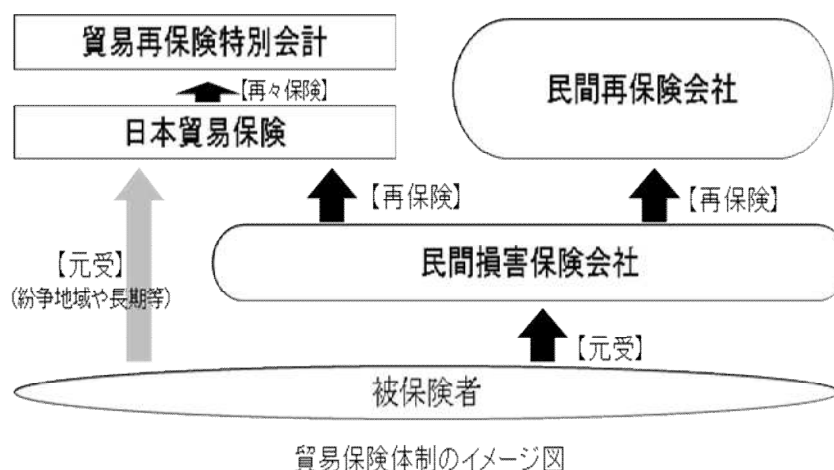
### (2) 独立行政法人日本貿易保険

#### < 貿易保険事業 >

通常の保険では救済できない外国貿易等によって生じる危険を保険する国営保険事業であり、日本貿易保険は保険元受を行うとともに、貿易再保険特別会計への再保険を実施している。

公的貿易保険は、最終リスクを国が負担する制度であり、通商政策と密接に関連していることから、それ自体を完全に民間に委ねることは難しい。但し、近年の金融技術の発達に伴い、海外のみならず日本でも、OECD 加盟国向けや短期などの貿易保険事業を民間損害保険会社が実施しており、独自の貿易保険商品を提供しつつある。

今後は、「国が行う貿易保険事業は民間が参入することが難しい又は現に期待できない分野に厳しく限定する」との閣議決定<sup>7</sup>を尊重し、民間参入をさらに促進させる必要がある。よって、日本貿易保険は、民間では難しい紛争地域や資源エネルギー分野または長期等の高リスクの保険元受、および民間が元受した保険契約の再保険を実施する（下図参照）。



その際、二重課税の回避等の税制上の諸条件を整備するとともに、民間が元受した保険契約でも、貿易再保険特別会計（国）への再々保険が可能となるよう制度措置を講じる必要がある。

公的貿易保険は国が最終リスクを負担する制度であるため、当面は100%政府出資とし、通商政策における国益上の不利益を排除する観点から、国際競争上の条件、税制等の諸条件や政府間交渉体制を整備しつつ、市場の動向に応じて政府出資比率のあり方を検討する。

### (3) 独立行政法人日本万国博覧会記念機構

#### < 公園事業 >

大阪万国博覧会の記念公園等の施設を管理する業務である。大阪万博は国家プロジェクトとして開催され、その記念施設の管理を国が行うことに一定の意義はあった。しかし、開催から37年が経過した現在、入園者数の8割が大阪府内居住者であることを考えれば、当初の意義は薄れ、近隣住民の憩いの場としての性格が主となっている。特定地域の利益となる事業は、本来、地方自治体によって担われるべきであり、地方分権の観点からも、当該事業は大阪府へ移管すべきである。

<sup>7</sup> 「規制改革・民間開放推進3か年計画（改定）」17年3月25日閣議決定。なお、行政改革推進法第25条にも、民間参入の促進を図る旨が定められている。



但し、国、大阪府とも厳しい財政状況にあるため、新規の財政支出を負担することは難しい。したがって、記念施設としての性格が薄い資産（フットサルコート等）を売却し、その資金により機構への政府出資金を段階的に減額し、10年程度の期間をかけて大阪府の単独所管<sup>8</sup>とすることが望ましい。

#### < 助成事業 >

大阪万博の収益金の一部を財源とした基金（186億円）について、その運用益を助成金として交付する事業である（平成18年度助成実績0.8億円）。しかし、開催から37年が経過した上、他の独立行政法人も同様の助成事業を実施している点を鑑みれば、万博機構が当該事業を継続する意義は乏しい。したがって、機構による実施を廃止して、政府が実施する他の助成事業に振り替えることが望ましい。

なお、運用益の一部が公園事業へ繰り入れられているため、公園事業の経営安定化に配慮し、基金の一部を残したうえで、余剰分を国庫に返納する。

#### (4) 独立行政法人雇用・能力開発機構

##### < 職業能力開発事業 >

求職者及び在職者に対して職業訓練を実施する事業であり、平成18年度実績は年間22.2万人である。訓練用施設を保有しており、主な施設としては、全国62ヶ所に設置された職業能力開発促進センターの他、職業能力開発大学校やアビリティガーデンなどがある。

産業構造の変化に伴い、雇用のミスマッチが生じていることを考えると、セーフティネット機能として、職業訓練の機会を公的に提供することには一定の意義がある。但し、現在では民間による職業訓練施設等が充実しており、機構が提供する離職者向け職業訓練コースも、約7割は民間に実施を委託している。そのため、公的機関が自ら施設等を保有して、事業を実施する意義は低下しており、民間事業者の提供する職業訓練の費用を負担するバウチャー制度を導入すれば良い。

したがって、当該事業は廃止し、バウチャー制度を導入する。民間事業者では実施が難しいとされる「ものづくり分野」の職業訓練については、高等専門学校（高専）やものづくり大学等への編入や社会人入学、学費支援等で代替する。

それに伴い、機構の保有する訓練施設等はすべて売却する。なお、平成33年度までに売却するとされている雇用促進住宅については、『独立行政法人整

<sup>8</sup> 大阪府が直接管理する他、地方独立行政法人として管理するケースが考えられる。その場合、非課税地方独立行政法人となり、固定資産税等が減免される。

理合理化計画の策定に係る基本方針』(8月10日閣議決定)を踏まえ、5年以内に処分すべきである。

以上

## 【参考1】 独立行政法人評価の仕組み

独立行政法人が実施する事務事業については、「発注者」たる各主務大臣が中期目標を設定、それに基づき、独立行政法人が主務省との協力の下で中期計画を作成する。

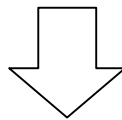
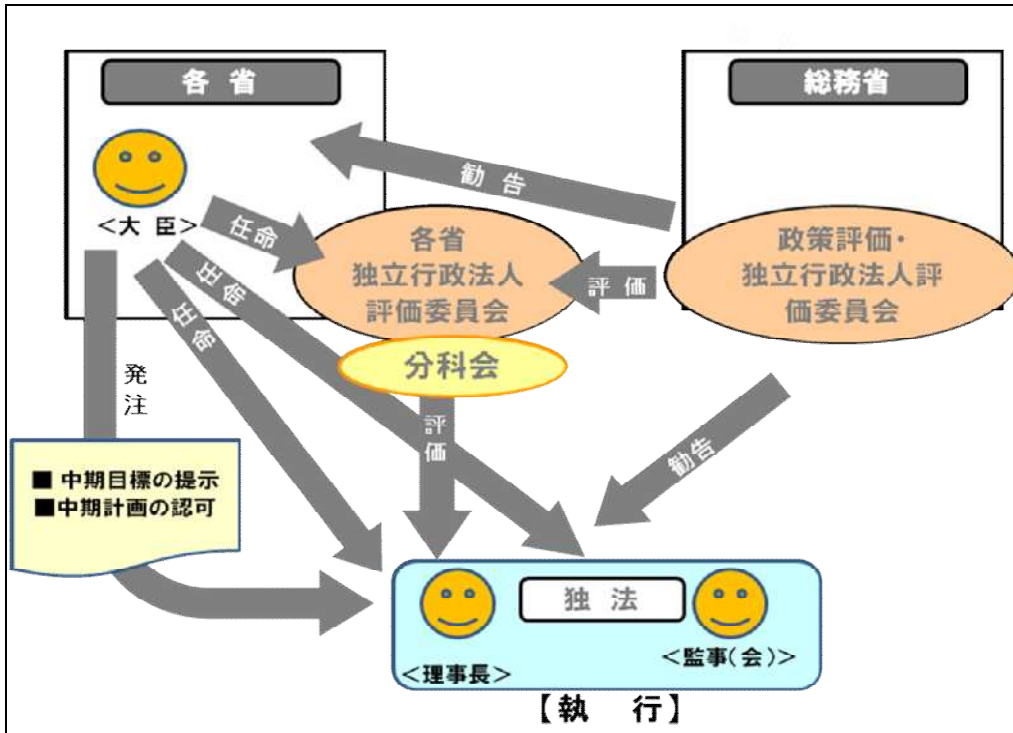
独立行政法人は、各事業年度における業務の実態について、また、中期計画期間（3～5年）終了時には、中期目標の達成状況について、各省独立行政法人評価委員会と、その下に設けられる、法人・分野単位の分科会による事後評価を受ける。

さらに、第三者評価の導入という観点から、総務省に設置されている政策評価・独立行政法人評価委員会が、各省評価委員会による評価結果に対して意見を述べ、必要に応じ、主務大臣に勧告を行う。

独立行政法人制度の発足以来6年を経て、今年度末までにすべての独立行政法人が第一期中期計画期間を終了し、評価サイクルが一巡する見通しである。

【参考2】独立行政法人の評価・監督の仕組みの改革(概要図)

現 状



改革後

