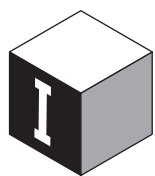


特集

# 独立行政法人の整理合理化策を考える

——政府の「計画」策定を前に  
具体策で議論する

「骨太の方針2007」に盛り込まれた「全独立行政法人の整理合理化計画策定」論議が終盤を迎えた。年内には閣議決定の予定だ。経済同友会ではそれに先立ち、10月30日に意見書「独立行政法人整理合理化計画の策定に向けて」（構造改革進捗レビュー委員会・前原委員長）を発表し、独法改革の具体策を提言した。ここでは、10月19日に開催された渡辺喜美・行政改革担当大臣の講演の概要と併せて特集する。



構造改革進捗レビュー委員会 前原委員長に聞く

## 独法は過渡的な組織 時間を区切って改革実行を

### 官の情報開示は進んでいる もう逆戻りはできないだろう

今回、政府が取り組みを始めた独立行政法人（以下、独法）の改革は、おそらく今後数年間かけて実行されていくのだと思う。息の長い独法改革に対して、経済同友会のベースとなる考え方を構築しようと、委員長を引き受けた。

行財政改革関連の委員会に参加するのは3年ぶりだが、最初に感じたのは、情報が国民に見えるようになってきたということだ。完全ではないものの、情報開示のレベルが格段に良くなっている。小泉改革が着実に前進した成果の現れだろう。この改革の流れを逆戻

りさせることはできないと感じている。むしろ、改革が前進しないようでは、日本という国は非常に危うい。

### 包括的チェック機能を 働かせることが何より重要

10月に発表した提言は、対象を3つの業務類型に絞り込んだ。

その中で研究開発型業務については、以前から強い問題意識を抱いていた。新技術戦略委員会、医療改革委員会に参加していた時に学んだが、第一次バイオブームやガン撲滅運動の中で、国が莫大な研究資金を投入したのにもかかわらず、米国に圧倒的な差をつけられてしまった。その要因は結局の

ところ、各省縦割りでバラバラに資金を投入していること、結果のパフォーマンスをチェックする仕組みが政府にないことに収斂するのではないだろうか。

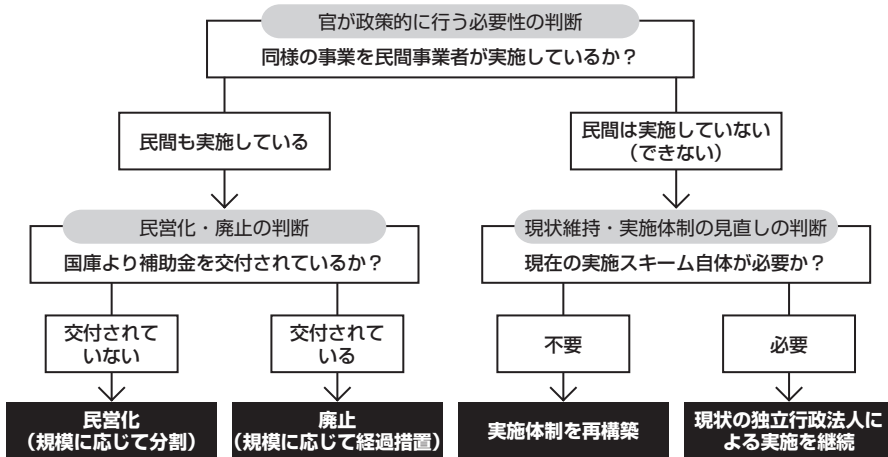
独法の研究機関についても同様のことが言える。民間企業の場合、子会社の人や資金は、本社機能の中にある部門が包括的に見るのが通例だ。政府にもこうしたチェック機能を確立する必要がある。

政策金融型業務については、相当額の不良債権があいまいに処理されていることが問題だ。貸し倒れが発生しても、税金投入などで処理してしまう事例が多い。ミッションの重要性は理解するが、国民負担の額は明らかにされるべきだ。そして、突き詰めて考えていくと、政策金融型独法が行うのは、利子補給と信用保証の2つの機能ということになる。直接の貸し付けはやめるべきだ。できるだけストックを持たず、フローで事業を行うのがポイントではないか。また、組織の一元化も行うべきだ。

公共事業型の独法に関しては、特に、緑資源機構の事例について指摘しておきたい。既に廃止が決定しているが、委員会で調べたところ事業の大部分が他の組織に引き継がれることがわかった。本当にこれでよいのだろうか。国民のためにどういった改革を行ったのか、結果をよくチェックしなければならない。

以前、米国議会予算局（GAO）のような組織を日本にもつくりたいとチェック機能が働かないのではないかと議論が行財政改革委員会であった。今回も同じことを強く感じている。行財政改革

## 独立行政法人の業務見直しの手順



前原金一（まえはら・かねいち）

1944年生まれ。66年東京大学経済学部卒業後、住友生命保険相互会社入社。92年取締役、96年常務取締役を経て、98年住友生命総合研究所代表取締役社長、2002年取締役会長。2004年3月に同職を退任。2002年4月より昭和女子大学理事、2004年3月より評議員、4月より副理事長および昭和女子大学オープンカレッジ学院長を務める。奈良教育大学経営協議会、奈良教育懇談会委員を兼務。98年経済同友会入会、2000年より幹事。2000～2001年度新技術戦略委員会副委員長、2001～2002年度行財政委員会副委員長、2003年度行財政改革委員会副委員長、2003～2004年度教育の将来ビジョンを考える委員会副委員長、2003年度医療改革委員会副委員長、2004～2006年度会員セミナー委員長、2007年度構造改革進捗レビュー委員会委員長。

にまつわる議論では、必ずチェック機能の問題に行き着く。日本は、国全体がチェック機能の薄い構造になっているのではないか。チェックと評価の仕組みが確立できなければ、税金を無駄遣いする風土も改善されないだろう。

### 独法改革の意味は非常に大きい 重要ミッションは事業継続を

先日、渡辺大臣が講演でお話になったこと（P.15～16参照）は、ほとんどの点で同意できる。独法は永久的な組織のあり方ではないと考えている。民間にできることは民間に移す、ミッションを終えたものは廃止する、真に国がやるべきことは国に戻すという、明確

な方針に基づき、時間を区切って整理合理化していくことが大事だ。われわれの提言では、例えば、都市再生機構の賃貸住宅事業については、「5年をめど、10年以内に廃止」と明確に示した。

今回提言した見直しの判断基準は、他の独法にも適用しうるものである。誤解してほしくないが、重要なミッションは大いにやるべきだと考えている。例えば奨学金は大切な事業だ。ただし、独法が貸す必要はない。貸し付けと回収は民間、利子補給と信用保証は独法という発想が必要だ。

今回の独法の整理合理化という改革の持つ意味は極めて大きい。きちんと実行されれば、日本経済

に非常に大きなプラスの効果をもたらすだろう。当委員会の役割は、個別テーマのレビューを行うことである。今後も政策遂行の状況をチェックし、国民に知らせる機能を果たしていきたい。独法の見直しについても、追加的に意見を発表していく予定だ。

## 独立行政法人改革に関する経済同友会の議論の経緯

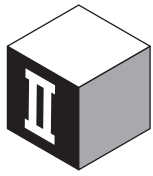
2006年度の構造改革進捗レビュー委員会（細谷英二委員長。以下、委員会）は、今年4月、「融資業務を行う独立行政法人の組織・業務全般の見直しについて」と題する進捗レビューを発表した。これは、政府の行政改革推進本部が2006年度に行った見直し作業に対するもので、3つの独法からヒアリングを行った上で問題点を指摘した。

続いて今年度の夏季セミナーにおいて、2007年度委員会・前原委員長が問題提起者となり、独法改革について集中的な討議が行われた。ここでは、①国としての政策の必

要性、②民間による実施の可能性、③官における実施体制の再構築、という3つの「独法共通の見直しの視点」が提案され、同友会内における問題意識の共有化が図られた。

こうした議論を踏まえ、委員会は、上図のような「独法の業務見直しの手順」に従い、検討を重ねていった。年末に予定されている政府の「独法の整理合理化計画」の策定に合わせ、10月に第一次の提言を発表した。独法からのヒアリングの上、3業務類型（個別独法としては7法人を含む）について独法改革のあり方を具体的に提示している。





渡辺喜美行政改革担当大臣 講演

## 今年中に101法人全体の 見直し計画をまとめる

### 各府省から提出された 整理合理化案は極めて不十分

大臣に就任して以降、公務員の年功序列をやめさせ、年功序列が生む“肩たたき（勸奨退職）”をなくし、その結果生じる各官庁による天下りのあっせんを禁じた。次は、天下り先のネットワークの中心に位置する独立行政法人（以下、独法）の改革だ。現在、縦横無尽の改革を進めている。

独法は、各法人ごとの3～5年の中期計画終了時に見直しを行うことになっている。しかし、この数年間に行われた見直しは、統合や一部業務の廃止に留まり、まったく不十分だった。

「独立行政法人整理合理化計画の策定に係る基本方針」（以下、基本方針）が8月10日に閣議決定され、ゼロベースの見直しが各府省に要請された。9月末に各府省からの整理合理化案が出たが、再検

討を要請した。10月に2回目の整理合理化案の提示があったが、内容的には不十分だと言わざるを得ない（P.16「各府省の独立行政法人整理合理化案に盛り込まれた主な事項」を参照）。現在、行政減量・効率化有識者会議（茂木友三郎座長）で検討している段階で、パブリック・コメントを求めている最中だ。については、企業から事業譲渡を求める提案などがあってもいいと思っている。

民間企業であれば、利益が出なければリストラするだろう。一方、税金で業務を行う官の場合、つくってしまった関連法人をつぶすのは非常に難しい。ここに根本的な違いがある。だが、役割を終えた独法は廃止するなど、101法人を聖域なく見直していくつもりだ。

### 廃止・民営化・統合を基本に 整理合理化するのが原則

「基本方針」は全独法に共通する

3つの横断的視点と、全独法を主要業務により分類した6つの類型（公共事業型、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、政策金融型）について、それぞれの整理合理化の指針を示した。

見直しの原則は第一に、「真に不可欠なもの以外はすべて廃止」である。天下り先確保のための組織防衛、関連子会社・団体への資金供給のための無駄な組織の温存こそが、後世代にツケまわしをするともないシステムである。

廃止となれば、雇用問題が発生する。人と事業がセットで他に移ることは許せないが、人が手薄な独法を拡充させることは考える必要がある。

私から見ると、例えば、雇用・能力開発機構が運営している子ども向け職業体験施設は、民間でもできる事業だ。また、大阪万博から40年近く経つが、土地や基金をいまだに国が管理しており、民間売却などを考えてもいいと思う。日本スポーツ振興センターのtoto事業についても、独立行政法人が行うことを疑問視する声が多い。

見直しの原則は第二に、「民間

### 参考 「独立行政法人」をめぐるこれまでの経緯

国鉄・電電・専売の3公社が民営化された後、行政改革の大きな課題となったのが特殊法人である。特殊法人に対しては、①統一の運営原則の不備、②所轄官庁の強い事前規制、③必要性見直しの欠落といった問題点が指摘されていた。橋本内閣時の1996年に組織された行政改革会議は、英国のエージェンシー（外庁）制度をモデルに、中央省庁から実施部門を切り離す「独立行政法人」を提言した。

1998年、「中央省庁等改革基本法」「独立行政法人通則法」が成立。中央省庁再編が実施された2001年4月、57の独立

行政法人が発足した。その後は、「特殊法人等整理合理化計画」に基づき、2003年10月以降、順次、特殊法人等が独立行政法人に移行した。10月1日時点で102法人に達する。一方、1975年当時113あった特殊法人は、統廃合や独立行政法人化により、昨年度38にまで減少している。

独立行政法人制度には、定期的業務見直しと第三者委員会による評価の仕組みが導入されているが、本格的見直しには至らなかった。現在は「骨太の方針2007」に掲げられた101独立行政法人の整理合理化計画の策定の段階である。

でできる事業は民営化」である。金融、公共事業、病院などは、その有力な候補だ。また、財政依存度が低く自立可能な事業かどうか、民営化を判断する重要な指標となる。

例えば、都市再生機構が行っている事業の多くは民間企業同様のものであり、民営化すべきという声が多い。また、諸外国の中には紙幣製造を民間企業や中央銀行が担っている国もあり、印刷局の民営化は十分に検討しうる課題ではないだろうか。

見直しの原則は第三に、「統合による効率化」である。例えば、同じ分野の研究所を統合すれば間接費用が減らせるし、研究のシナジー効果も期待できる。研究所には独法化したものもあれば、役所の中に残っているものもある。他にも、総合研究開発機構（NIRA）の場合は、来年度財団法人化される。所管や法人格が異なっても同じ目的の組織は統合を検討すべきだと考える。

いずれにせよ、人・金・資産の3つの観点から切り込んでいくことが必要だ。天下りの問題点は、公務員の再就職が市場価格ではなく、統制価格で行われていること

にある。知識と経験を活用する、民間と同じやり方の再就職に変わらなければならない。さらに、独法に対する財政支出の抜本的削減と随意契約等の不透明な金の流れの遮断、独法の資産の整理・縮減といった改革を、ワンパッケージで行わなければならない。どうしても必要な組織があるとすれば、官庁のヒモ付きではなく、国民全体に役立つような仕組みを検討しなければならない。

われわれはこれらを踏まえ、今年中に整理合理化計画をつくる。

※本稿は、10月19日に開催された「経済同友会 第2回会員懇談会」に来賓として出席した渡辺喜美大臣の講演に基づき構成しました。



渡辺喜美（わたなべ・よしみ）

1952年栃木県生まれ。96年10月第41回衆議院議員選挙に自民党公認で栃木3区から立候補し初当選（4期）。現在、福田内閣の内閣府特命担当大臣（金融）および、行政改革・公務員制度改革を継続して担当。

### 各府省の独立行政法人整理合理化案に盛り込まれた主な事項 (行政改革推進本部事務局において整理、9月12日付)

#### ■法人の廃止

- 緑資源機構（農林水産省）

#### ■一定の条件の下で法人の組織のあり方を検討

- 通関情報処理センター（財務省）

#### ■役職員の身分の非公務員化を検討（移行に向けての問題点の検討を含む）

- 統計センター（財務省）
- 国立病院機構（厚生労働省）

#### ■事務・事業の一部廃止・民営化等

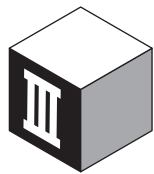
- 国立印刷局（財務省） → 健康管理センターの廃止
- 防災科学技術研究所（文部科学省） → 波浪等観測事業の廃止
- 科学技術振興機構（文部科学省） → 研究情報データベース化支援事業の廃止等
- 雇用・能力開発機構（厚生労働省） → 私のしごと館（職業能力開発業務）の改革実行計画の実施
- 労働者健康福祉機構（厚生労働省） → 労災リハビリテーション工学センターの廃止
- 日本貿易振興機構（経済産業省） → ビジネス日本語能力テスト事業の民営化
- 農畜産業振興機構（農林水産省） → 地方事務所の統廃合
- 農業者年金基金（農林水産省） → 職員宿舍の売却、地方連絡事務所の廃止
- 都市再生機構（国土交通省） → 人員の2割削減、ニュータウン事業に係わる体制の大幅縮小

## 独立行政法人 整理合理化に向けた論点（一部）

	有識者会議委員の意見	論点
住宅金融支援機構 (国土交通省)	○政策金融改革と同様の改革をすべき	○特殊会社化の検討 ○証券化業務への重点化に伴う組織の見直し ○住宅情報提供事業は廃止 ○合理的説明ができる給与水準の実施
日本学生支援機構 (文部科学省)	○金融機関の自覚を持つべき ○無利子貸付の廃止 ○交流目標を立てる ○留学生交流事業、学生生活支援事業を廃止	○融資業務の外部化 ○奨学金の確実な償還 ○他機関で代替可能な業務の廃止 ○保有資産売却
緑資源機構 (農林水産省)	○他法人への事業付け替えは形だけの廃止 ○緑資源幹線林道事業を税金で続ける必要があるか ○国からの3500億円もの借入残高をどう整理するか	○組織廃止後の事業のあり方 ○雇用のあり方

※渡辺大臣が講演時に配布した資料を元に、本会提言と重複して挙げられた独立行政法人についてのみ抜粋して作成。





2007年度構造改革進捗レビュー委員会 提言概要 (2007年10月30日発表)

# 『独立行政法人整理合理化計画の策定に向けて』

## 政策金融型業務

法人	業務	業務概要	判断事由	結論
<b>住宅金融支援機構</b> 役職員：1,032名 国の財政支出：3,409億円 (H19年度)	証券化支援業務	民間金融機関が貸し出した機構指定の長期固定金利住宅ローン（フラット35）の証券化、保険（貸出債権を機構が買い取る型、機構が保険を付す型）。	民間も独自に長期固定金利ローンを提供している。 証券化も機構を介さず実施している。 国庫補助を受けていない。	民営化
	住宅融資保険業務	主に中小金融機関に対し、住宅ローンの焦げ付きに際しての保険を提供。	中小金融機関向けの保証は、全国保証（株）や（社）しんきん保証基金も実施。 民間の取扱額は機構を大きく上回る。	廃止
	融資業務	政策上重要かつ民間金融機関では対応困難な住宅融資（災害対策、財形住宅、政策的な必要性のある住宅整備、賃貸等）。	民間金融機関による低利融資は困難。 現状も貸付の事務作業は民間に委託。	スキームを利子補給に転換して、日本政策金融公庫へ移管
<b>日本学生支援機構</b> 役職員：534名 国の財政支出：1,439億円 (H19年度)	奨学金事業 (第一種・無利子)	優秀だが経済的理由により、学業の継続が困難な学生に対する無利子奨学金の給付。	優秀だが経済的理由により学業の継続が困難な学生に対する無利子融資は政策上必要である。 債権回収やリスク管理が十分になされていない。	機構は利子補給・債務保証にスキームを転換（貸付業務は民間へ）
	奨学金事業 (第二種・有利子)	平均以上の成績の学生に対する、有利子（低利）奨学金の給付。	政策金融改革により国民生活金融公庫による教育ローン貸付の縮小が決定している。 民間金融機関も教育ローンを実施している。	廃止
<b>福祉医療機構</b> 役職員：285名 国の財政支出：489億円 (H19年度)	福祉貸付事業	特別養護老人ホーム等、社会福祉事業施設の整備、民間によるシルバー事業者に対する融資。	割合は小さいが、民間との協調融資が増加傾向にある。 民間の単独融資はほとんどない。 今後、民業圧迫になりかねない。 社会福祉施設の整備の政策的支援は必要。	スキームを利子補給に転換して、日本政策金融公庫へ移管（新規融資は一定期間継続）
	医療貸付事業	病院、介護老人保健施設等の医療関係施設の設置、整備、経営に必要な資金の融資。	医療法人に対する福祉医療機構の融資額は全体の20%以下（残りは民間の直接融資）。 離島などの民間による融資が難しい地域については、政策的支援が必要。	廃止（なお、離島などには、日本政策金融公庫が例外的に対応）
	年金・労災年金担保貸付事業	年金・労災年金受給権を担保とする個人への貸付事業。	年金等の公的給付を担保とする融資を公的機関が実施することは政策的に必要。 恩給、共済年金を担保とする融資は、国民生活金融公庫が実施。	日本政策金融公庫へ移管して一元化
<b>農林漁業信用基金</b> 役職員：118名 国の財政支出：12億円 (H19年度)	保証業務	農林漁業者による民間金融機関からの借り入れに際し、信用基金協会が行う債務保証に対し保証保険を実施（※林業者の場合は、直接的な債務保証）。	農林漁業者への信用供与は、農林漁業金融公庫による低利融資も存在する。	日本政策金融公庫へ移管
	融資業務	各産業の担い手としての認定を受けた農林漁業者に対する、短期・低利資金の融資。	農林漁業者への低利融資は、農林漁業金融公庫も実施している。	日本政策金融公庫へ移管 ※公庫も直接融資を可能な限り縮小し、利子補給・債務保証に特化することも指摘
	林業寄託業務	森林事業の集約化、長伐期化を促すため、認定を受けた林業者に無利子の森林整備活性化資金の融資を行うための原資を農林公庫へ寄託。	農林漁業信用基金が介在しなくとも、国が農林漁業金融公庫に出資等の支援を行うことで、融資も原資調達も可能。	廃止
	災害補償関係業務	冷害、台風等の災害による被害に際し、基金が共済組合に対し、必要な資金の融資。 ※共済組合による農漁業者への迅速な損失補てんを支援	災害時の低金利融資は必要だが、別途、特別会計に基づく保険体制が整備されている。	廃止

## 公共事業型業務

法人	業務	業務概要	判断事由	結論
<b>水資源機構</b> 役員員：1,579名 国の財政支出：622億円 (H19年度)	建設事業	水資源開発7水系において、水資源開発計画に基づくダム等の建設。 ※機構が実施するのは設計、発注、周辺自治体・地権者などとの調整業務。	実際の施工はゼネコン等が実施している。政府閣議決定を受けた事業であり、利害・権利調整等は民間事業者による実施になります。	現状の実施スキームを維持
	管理業務 (取水・放水量決定)	利水者の要請を受け、降雨状況、貯水状況等を勘案し、取水・放水量を決定。	取水量・放水量の決定は、公的機関である独立法人による実施が望ましい。	現状維持
	管理業務 (施設管理)	施設の維持管理、配水作業等。	施設の維持管理や配水は公的機関が直接実施する必要なし。	市場化テストを実施する
<b>都市再生機構</b> 役員員：4,150名 国の財政支出：1,085億円 (H19年度)	都市再生事業	都市再生における構想企画、条件整備（土地集約等を含む）等のコーディネート業務、民間企業、地方公共団体との連携による都市再生の推進。	民間事業者による大規模再開発が増加している。 権利関係が錯綜する都市地域の調整は、民間事業者では困難。	多数の権利者調整が必要な場合の基盤整備事業に限定 ※将来的には、民間事業者が実施できるよう制度運用面の改善も検討する
	賃貸住宅事業	UR賃貸住宅の維持・管理。 ※特に、高齢者等へのセーフティネット機能を含む。	都道府県、市町村による公営住宅が218万戸存在する。 UR賃貸住宅は基準以上の月収額であることが入居条件とされており、セーフティネットとして機能していない。 民間事業者が提供する住宅は1200万戸以上存在する。	5～10年以内に廃止 (居住の安定に配慮し、売却・分割民営化を中心に、物件の状況に応じて地方移管などの手段を講じて、全賃貸住宅を順次処分する) ※処分期間中の賃貸住宅の管理は市場化テストを実施する
<b>鉄道建設・運輸施設整備支援機構</b> 役員員：1,845名 国の財政支出：1,120億円 (H19年度)	鉄道建設業務 (整備新幹線)	整備新幹線建設にかかわるコーディネート業務（調査・設計、用地買収、施工計画・監理等）。	調査・設計、用地買収、施工管理などの業務は民間にノウハウの蓄積がない。業務を廃止した場合、整備新幹線の建設に多大な支障が見られる。	現状の実施体制を継続
	鉄道建設業務 (整備新幹線以外)	都市鉄道建設や駅総合改善事業などにかかわるコーディネート業務（調査・設計、用地買収、施工監理等）。 民間事業者からの委託工事あり。	民間でも対応可能な場合があるが（駅総合改善事業等）、ノウハウがなく機構しか対応できない場合もあり。	縮小して継続 ※機構のノウハウに頼らざるを得ないもののみ継続
	鉄道助成業務	鉄道整備に関する助成事業。 ※国の補助金を鉄道事業者に対し配分。	助成の財源は国の補助金。 機構が助成先の鉄道事業者から受託するケースもあるため、助成業務は建設業務と主体を分離すべき。	国に移管

## 研究開発型業務

### 研究開発に関する基本的な問題意識

- ①研究開発の振興は我が国の成長力強化に直結するだけでなく、環境・エネルギー等の人類が直面している地球規模の諸課題を解決するためにも極めて重要な政策課題。
- ②財政再建が喫緊の課題であることに鑑みれば、合理的根拠に基づいて策定された科学技術予算を効率よく使い、その中で成果を極大化していくことが最重要課題。

検討対象：研究開発資金を配分している独立行政法人

### 独立行政法人の実施する研究開発資金の配分に関する問題点

#### 「各独立行政法人への配分」の問題点 [川上]

- ①総合科学技術会議が行う優先順位付け（SABC付け）の対象は、概算要求総額の半分に満たず、またその判定結果が年末に策定される予算案にきちんと反映されていない。
- ②独立行政法人に対する評価が十分になされておらず、成果を挙げた法人が手厚く予算配分されるわけではない。

#### 「各独立行政法人による配分」の問題点 [川下]

- ①研究分野別の配分額に「偏り」と「重複」があり、所管する省庁の「縦割り構造」が反映されている。
- ②国全体の資金配分方針を定めている科学技術基本計画と整合性がとれず、また分野横断的な研究課題に適切かつ効率的に資金が配分されないおそれがある。
- ③競争的資金1件当たりの金額が小さく、申請件数が多いため、審査・評価が十分にできていない可能性がある。

### 独立行政法人の実施する研究開発資金の配分における改革案

- ①研究開発資金を配分する9つの独立行政法人を各所管省庁から切り離し、総合科学技術会議の下へ移管する。
  - ②総合科学技術会議は各独立行政法人を統一的に評価するとともに、その評価結果を各法人への予算配分とリンクさせる。
  - ③総合科学技術会議の組織と権限を強化し、競争的資金1件当たりの金額を増やしたり、各独立行政法人間の連携・競争などの戦略策定を可能にする。
- ※なお、予算査定のプロセス改革については、①総合科学技術会議と財務省の連携強化あるいは査定権限の整理、②優先順位付け（SABC付け）対象範囲の拡大等の観点から、別途議論の必要がある。