

「厚生労働省独立行政法人・公益法人等整理合理化委員会」

報告書

平成22年12月27日

1. はじめに 基本的な考え方とアプローチ法

本委員会は2010年9月に諮問されて以来、同年12月まで、法人活動の現地視察を含め計10回にわたり議論を重ねてきた。議論の対象となったのは、各委員が問題認識を抱いた独立行政法人、特別民間法人、公益法人であった。目的は、これらの法人の統合・民営化・地方移管・廃止を含めた整理合理化の内容と方策の決定である。

9月から年末までの3カ月半ほどのごく短期間に、問題法人の整理合理化案を策定しなければならない職責を果たすため、2つの方法論が必須と思われた。1つは、象徴的ともいえる問題法人や各委員が直接、事情を聞いてみたい関心法人をピックアップし、ヒアリングを行うこと。そして2つめは、改革案を打ち出すための「切り口」を考えることであった。

前者のピックアップ法は、各委員へのアンケート調査という伝統的な手法を用いた。そして後者の「切り口」については、従来の主に予算の使い方の是非を問う事業仕分けなどが持つ限界を超え、広いパースペクティブで判断すべき、と考えた。これはすなわち、法人や制度の歴史的な経緯を踏まえ、制度・慣行、契約にみられるような、府省に共通する普遍的な問題に着目することである。「木を見て森を見ず」と諺にあるが、細部から入って細部に目を凝らすことで、全体像を見失ってはならない。

そこで、当委員会は国民の目線に立ちつつ、敢えて巨視的な視点から問題を大きく把握して、改革案のブレークスルー(突破口)を探すように努めた。国民の目線とは、税金や保険料の負担減、官から民への事業・予算の転移(民営化、民間委託など)および民間事業の活性化(仕事や契約の増大など)等の視点である。

ヒアリングでは、法人等の歴史的な経緯、法人制度、資金源の特別会計を含め、幅広い角度からの質疑応答となった。これが、当委員会のアプローチ方法であり、この方法で新たな発見が積み上げられた。

その成果を、報告書としてここにまとめることができた。厚生労働省をはじめ独立行政法人、公益法人等の関係者が、本報告書を改革に向けて大いに活用されることを願うものである。

2. 検討プロセス

9月から年末までの限られた時間の中で、所管の独立行政法人(20法人)、特別民間法人(11法人)及び公益法人(991法人)から、ヒアリング対象法人を絞り込む必要があり、各委員からの意見を踏まえ、以下の観点から対象法人を選定した。

独立行政法人については、

- ① まず、2010年4月に設立された国立高度専門医療研究センター系6法人、臨時国会での法案審議を控えていた雇用・能力開発機構、高齢・障害者雇用支援機構、勤労者退職金共済機構の3法人を対象から除外した、
- ② その上でグルーピングし、横串で検討しやすい病院系3法人・研究系4法人を選定するとともに、省内事業仕分けを行わなかった年金積立金管理運用独立行政法人を選定した。

公益法人については、多様な法人を、①指定を受けて国からの交付金等を受けている法人、②指定を受けて国家資格の試験・登録業務を実施する法人、③登録を受けて検査・検定業務を実施する法人、④国から補助先が特定されている補助金を受けている法人、⑤国から1億円以上の支出を受けている法人等にグルーピングし、各類型から典型的な法人を選定した。

その際、行政刷新会議の事業仕分けや省内事業仕分けで一定の改革が実施・予定されている法人は除外した。それらはヒューマンサイエンス振興財団、21世紀職業財団、各都道府県の雇用開発協会などである。

ヒアリングした独立行政法人8法人、特別民間法人1法人は、以下の通り。

国立病院機構、年金・健康保険福祉施設整理機構、労働者健康福祉機構、国立健康・栄養研究所、労働安全衛生総合研究所、労働政策研究・研修機構、医薬基盤研究所、年金積立金管理運用独立行政法人、中央労働災害防止協会

ヒアリングした公益法人6法人は、以下の通り。

柔道整復研修試験財団、社会福祉振興・試験センター、こども未来財団、介護労働安定センター、日本ボイラ協会、労災サポートセンター

また、独法の現地視察を以下のように行い、委員の中から希望者が参加した。

国立重度知的障害者総合施設のぞみの園、国立病院機構(東京医療センター)、労働者健康福祉機構(東京労災病院)、年金積立金管理運用独立行政法人、労働政策研究・研修機構(労働大学校)

なお、労働政策研究・研修機構に関しては、平成 22 年 12 月の閣議決定(※)において、労働行政担当職員研修は国が実施するという政府の方針が示されたことから、同研修の在り方を問題視していた当委員会としては、同機構に関する提言は見送ることとした。

※ 「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針(平成 22 年 12 月 7 日閣議決定)」

3. 改革への提言

I. 独立行政法人、特別民間法人

<独立行政法人>

①

国立病院機構と労働者健康福祉機構は、傘下の病院のネットワークの統合や個別病院の再編、整理のために、「国立病院・労災病院等の在り方を考える検討会(仮称)」を設置して検討を始め、1年を目途に結論を得る。

厚生労働省所管の独立行政法人が運営する病院は、国立病院機構の国立病院144、労働者健康福祉機構の労災病院30を始め、年金・健康保険福祉施設整理機構(RFO)の社会保険病院52、厚生年金病院10のほか、国立高度専門医療研究センターの8を含めると、244ある。これらの病院が、複数のネットワークに分かれて置かれ、地域的に効率的、合理的な配置になっているか疑問に思われる。

さらにこの中で、6つの国立高度専門医療研究センター及び国立病院のうち8つの中核的な病院は、政策医療を担うものとしての位置付けは理解できるが、それ以外の病院については、ヒアリングにおいて、公的な病院としての存在理由が明確に説明されなかった。

これらの全病院について、①政策医療を提供する病院としての存在理由、②公的病院としての存在理由(民間病院としては経営的に担えないのか否か、病院ネットワークに組み入れる必要があるか否か、など)といった観点から一体的、総合的に見直す必要がある。

RFO保有の病院については、地域医療を担うものとして、公的な病院として存続させる法案が提出され、廃案となったところであるが、こういった厚労省所管全病院の在り方の見直しの中で、再度検討されるべきである。

②

国立健康・栄養研究所と医薬基盤研究所を統合する。

国立健康・栄養研究所と医薬基盤研究所からのヒアリングでは、それぞれ他の研究開発型独立行政法人との統合が当面の改革事項として示された。また、国費を投じて行われる研究内容やその成果について、十分な情報開示がなされていないという問題も見受けられた。

上記の統合については、食品と医薬品の組合せによる副作用等の研究のシナジー効果も期待されるところであり、本委員会としては、統合によりこうした効果が発揮されるとともに、今後、安心・安全対応型の研究成果等が広く国民に公表され、還元されることを期待する。

なお、労働安全衛生総合研究所についても、これらの研究所との統合という改革案が示されており、そのとおりに統合することも考えられる。

③

国立重度知的障害者総合施設のぞみの園は、独立行政法人直営によるサービス提供形態にとどまらず、特別養護老人ホームや社会福祉施設等を有する法人の運営手法を広く活用していくべきである。なお、その際は、入所者及び家族の意向に十分に配慮すべきである。

のぞみの園の視察からは、入所者の高齢化と介護ニーズの高まりが窺えたが、このような高齢化の現状と多様化する利用者のニーズを踏まえた対応が求められると考えられる。これには、高齢者ケアを専門に行っている特別養護老人ホームや老人保健施設を有する法人等の活用が求められる。

<特別民間法人>

④

中央労働災害防止協会は、設立根拠となる「労働災害防止団体法」の見直しを含めて、同法の趣旨に見合う適切な経営形態に移行するために、審議会において検討を始め、1年を目途に結論を得る。同時に、他の全ての特別民間法人についても、同様の検討を始める。

中央労働災害防止協会から、特別民間法人の代表例として、ヒアリングを行ったが、同協会の活動と労働災害防止の効果について十分な説明がなされなかった。また、同法人において過去にコンプライアンス違反があったことの指摘もあった。同協会は、労働災害防止団体法に基づく業務が遂行されているかどうかを検証し、それにふさわしい経営形態への移行を検討する。

また、同協会の運営に問題があった原因に、この法人が、独立行政法人でも公益法人でもない、特別民間法人という法人形態故の不十分な情報公開やガバナンス等があったことが浮かび上がった。

他の特別民間法人についても、同様の問題があることが考えられ、同様の検討を始めるべきである。

注) 特別民間法人(特別の法律により設立される民間法人)の定義(※)

「民間の一定の事務・事業について公共上の見地からこれを確実に実施する法人を少なくとも一つ確保することを目的として、特別の法律により設立数を限定して設立され、国が役員を任命せず、かつ、国又はこれに準ずるものが出資がない民間法人(地方公共団体が設立主体となる法人を除く。)」

※ 「特別の法律により設立される民間法人の運営に関する指導監督基準(平成14年4月26日閣議決定)」による。

Ⅱ. 公益法人

制度・慣行、契約などの問題に対し“横串”する形で、以下のように整理合理化を図る。

- ① **全指定法人は、指定根拠法令の検討を通して、その在り方を全面的に見直す。その検討は、関係する審議会等で行うこととする。指定根拠法令を存置する場合には、その指定先選定理由の情報公開、プロポーザル方式を含む参入要件、新たな指定基準など「新ルール」を制定する。**

全国に1つの法人を指定して業務を実施させる指定法人については、介護労働安定センターを代表としてヒアリングを行ったが、そこからは指定された当時とは社会のニーズや状況が変化しており、それに応じて指定法人としての業務内容も逐次見直されているとの説明があった。

各指定法人を取り巻く時代の要請にも変化があるため、業務内容の見直しもさることながら、指定法人として当該業務を実施するという制度自体も検証が必要と思われる。ただし、当該制度の採否は個々の政策と密接に関わるため、個別の検証が必要であり、この作業は関係審議会等で行うべきと考えられる。

また、特定の法人が既得権として長期にわたり指定による業務を実施するのではなく、より適切な法人が選定されるための環境整備も必要ではないかと考えられる。

- ② **国家試験、国家資格等の試験料、登録料等については、指定を受けた法人が効率的に事業を行うのに必要な費用を賄うに足りる適正な料金となるよう見直す。**

指定を受けて国家試験業務を実施している公益法人の例として、柔道整復研修試験財団及び社会福祉振興・試験センターからヒアリングを行ったが、そこから、試験料を主たる財源として実施される当該業務において、年度別に見て収支差益があることが明らかになった。

このような公益法人は、試験料等を独占的に得られる特別な地位を付与されているものであるため、まずは、試験料等を試験業務のコストを適正に反映したものにすべきであるが、それにとどまらず、現在のコスト自体が適正かという観点からも、その水準を見直す必要がある。

③

機械等の検査・検定等の登録制度の運用については、民間参入を促進するため登録要件の緩和・見直し等を行い、登録法人数の拡大を図る。

この業務については、平成15年度末に指定制度から登録制度に移行しており、現行法で既に複数法人の参入が認められているが、その例として行った日本ボイラ協会からのヒアリング等からは、その参入がまだまだ少なく、既存法人のシェアが圧倒的であることが明らかになった。

例えば第二種圧力容器の個別検定(※)の分野では、登録制度移行後に株式会社が2社参入しており、そのシェアが6.3%程度である一方、日本ボイラ協会のシェアは85.3%程度となっている。(平成21年度)

そこで、上記のとおり、競争を促進する必要があると考える。

※ 個別検定…小規模の圧力容器等について製造時等に安全性を確認するもの

④

「特定の補助金等を特定の法人に毎年度交付する」いわゆる名宛て補助金は原則廃止する。当該補助金の政策的必要性が高い場合については、可能な限り競争的な選定となるよう検討する。また、予算上相手先を特定せざるを得ない場合には、情報公開を徹底し、透明性を確保する。

予算上特定の公益法人を相手先として補助金等を交付し、事業を実施させている事例が認められるが、基本的にはこのような取扱いは改めるべきと考える。ただし、政策的な必要性等からこの種の仕組みによらざるを得ない場合もあると考えられるので、この場合には、情報公開を徹底し、補助金等の交付先選定理由について、国が十分な説明責任を果たすべきものとする。

⑤

委託事業を他法人に丸投げするなどにより、受け取った補助金等を第三者に再交付する公益法人に関しては、補助金等を国から直接事業実施法人に交付する仕組みに改める。また、高い専門性に基づき資金を配分する事業を行う法人については必要性が認められ得るが、その専門性を十分に検証する。

国からの補助金等が特別な能力を有しない公益法人を経由して事業実施機関に交付さ

れている問題が指摘されたが、このように、国費の流れにおいて無用の機関を単純に介在させる仕組みは改められるべきである。

他方、専門性の高い法人が国の研究費等の分配機能を担う場合であっても、その必要性については、専門性を基準に厳正に判断されるべきである。例えば、研究事業実施主体を選定する事業のようにこの分配機能を担わせるものについては、その委託先の専門性を十分に検証すべきと考えられる。

⑥

障害者や介護等の福祉施設の委託においては、特別養護老人ホームその他の社会福祉施設などを有する法人の活用を検討する。なお、その際は、利用者及び家族の意向に十分に配慮すべきである。

国が保有し、その運営を公益法人に委託している労災特別介護施設等については、利用者の多様化するニーズや高齢化の現状を踏まえた対応が求められると考えられる。

労災特別介護施設を運営している労災サポートセンターに関するヒアリングでは、これまでの一括委託を改め、社会福祉法人も含めた他の事業主体の参入可能性を高めるため、分割調達が検討されていることが明らかになった。

⑦

国の助成事業や委託研究事業などの主な契約内容および事業成果に関し、情報公開を徹底するため、インターネット上のホームページでの情報公開について共通の必要条件を明示したガイドラインを設ける。

研究開発型独立行政法人等のヒアリングからは、国費を投じて実施されている研究等の事業の契約内容や事業成果が、必ずしも十分に公表されていないことが窺えたが、独立行政法人や特別民間法人のみならず、公益法人についても、およそ国費を投じて事業が実施されているものについては、統一的なルールの下での十分な情報公開が必要と考えられる。

⑧

国は、公益法人に対して委託事業の契約を行う際に会計法第29条の3の規定（〔契約方法・一般競争・指名競争・随意契約〕）を遵守し、一般競争を原則とし、競争性及び公平性を確保した運用を徹底する。また、企画競争方式を含め、随意契約による場合には、特に情報公開を徹底する。

国が公益法人を相手方とする委託契約を行う際、必ずしも相手方が競争環境に置かれていないため、効率的に事業を実施できていない場合が見受けられる。企画競争方式の場合も含めて、一般競争入札ではなく随意契約による場合には、特に情報公開を徹底し、契約相手先の選定理由等について十分な説明責任が果たされるべきである。

⑨

法令に違反した法人に対し、法令に基づく行政処分や入札における指名停止などの厳格化を図るとともに、情報公開を通じて透明性を確保する。

これまで、公益法人が法令違反などの重大なコンプライアンス違反を犯す事例も見られたが、コンプライアンスの確立を図るため、違反には厳正に対処するという姿勢を改めて明確に打ち出すべきと考えられる。

4. おわりに

以上、報告書にあるように、今般の整理合理化案は厚生労働省所管の政府系法人を対象としたものである。しかし、それは政府全体が抱える政府系法人のごく一部に過ぎない。報告書が提言した改革案が真の実効性を持つためには、厚労省のみならず各府省が取り上げ、実施に移すことが重要となる。

とりわけ公益法人問題の今回の「横串成果」は、適用対象となり得る法人数が数多いだけに、広範に影響を及ぼす可能性が高い。しかし、改革措置の実行主体はあくまで各府省にあることをみれば、厚労省をはじめ内閣が本報告書が主張する改革案に真摯に応え、法的措置等を講ずれば、成果はより大きく深く広がり、改革の実りが一段と豊かになるはずである。

本報告書を受け、厚生労働省が積極的に取り組み、成果を押し進めることを期待してやまない。

(別紙)

「厚生労働省独立行政法人・公益法人等整理合理化委員会」委員名簿
(○:座長)

有川 博 日本大学総合科学研究所教授

岩瀬 達哉 ジャーナリスト

大久保 和孝 公認会計士

河北 博文 社会医療法人 河北医療財団理事長

○ 北沢 栄 ジャーナリスト

長谷川 裕子 日本労働組合総連合会 参与

松原 聡 東洋大学経済学部教授

結城 康博 淑徳大学総合福祉学部准教授

(五十音順、敬称略)

委員会の開催経過

- 9月13日 第1回 議論の対象範囲や進め方について①
- 9月20日 現地視察 国立重度知的障害者総合施設のぞみ園
- 9月28日 現地視察 国立病院機構 東京医療センター
労働者健康福祉機構 東京労災病院
- 10月4日 第2回 議論の対象範囲や進め方について②
- 10月19日 第3回 病院を管理運営する独立行政法人等からのヒアリング等
- 11月1日 第4回 研究事業を実施する独立行政法人からのヒアリング等
- 11月9日 現地視察 労働政策研修・研究機構
年金積立金管理運用独立行政法人
- 11月18日 第5回 独立行政法人等からのヒアリング等
- 11月29日 第6回 国との関係が強い公益法人からのヒアリング①
- 12月7日 第7回 国との関係が強い公益法人からのヒアリング②
- 12月17日 第8回 これまでの議論のまとめ①
- 12月21日 第9回 これまでの議論のまとめ②
- 12月27日 第10回 最終とりまとめ

委員会の資料、議事録掲載 URL

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000008k6i.html>