

主要記事の要旨

広義の行政のアカウンタビリティ

西川 明子

- ① 独立行政法人、特殊法人、認可法人及び特別の法律により設立される民間法人は、いずれも国の行政に関係する公的な事務事業を担う法人で、行政機関に準じた位置づけにある。国は、一定の事務事業について、自らが実施主体とならずに、こうした法人にその実施を委ねている。
- ② かねてより、業務運営の効率性や事業の継続の必要性について問題が指摘され、歴代の内閣においても、しばしば改革の対象とされてきた特殊法人制度の反省を踏まえ、透明性や弾力性を特長とする独立行政法人制度が導入された。これまでの整理合理化等の改革の結果、これらの類型のなかでは独立行政法人の数が最も多く、特殊法人、認可法人、特別の法律により設立される民間法人については、比較的少数となっている。
- ③ 政府のアカウンタビリティとは、国民の税負担に基づいて成り立つがゆえに政府が問われる責任のことであり、政府がその政策選択や執行について問われる責任を指すといわれる。主権者に対し結果を説明する責任（外的アカウンタビリティ）と、議会に対し結果を説明する責任及び行政内部で下級機関が上級機関に対し結果を説明する責任（内的アカウンタビリティ）とを合わせたものであるともいわれる。具体的には、情報公開、会計検査及び政策評価といった制度が、アカウンタビリティの概念を体現した制度であると解釈されており、各法人への適用関係について紹介する。
- ④ 我が国においても、行政の外部委託や官民連携が進行し、公共サービスの提供主体は、いまや行政組織や政府周辺法人の枠を超え、公益社団・財団法人等の非営利法人にまで広がっている。このため、国会あるいは国民に対して負うアカウンタビリティに関して、法人類型を基準とした制度では不十分な場面も予測される。その法人が、政府周辺法人であるか、民間法人であるかを問わず、行政事務に係る活動を行っているがゆえに、アカウンタビリティが期待されることもあり得る。アカウンタビリティを向上させるための取組は、行財政改革の課題として残るだろう。
- ⑤ このほか、行財政改革にあたっては、行政機関の独立行政法人化や、独立行政法人等の整理合理化そのものが目的化すべきでないとの指摘がなされている。組織論的な議論に偏ることなく、それぞれの事業の意義について検討したうえで、歴史的な使命が終わった事業については思い切って整理し、新たな政策ニーズについては迅速に対応していく、といった柔軟な姿勢が引き続き重要であるといえよう。

広義の行政のアカウントビリティ

行政法務課 西川 明子

目 次

はじめに

I 主な政府周辺法人の類型

- 1 独立行政法人等
- 2 特殊法人
- 3 認可法人
- 4 特別の法律により設立される民間法人

II アカウタビリティの仕組み

- 1 情報の公開に関する制度
- 2 会計検査院による会計検査
- 3 業績評価
- 4 アカウタビリティをめぐる議論

結びにかえて

はじめに

独立行政法人、特殊法人、認可法人は、いずれも国の行政に係る公的な事務事業を担う法人で、行政機関に準じた位置づけにある。国は、一定の事務事業について、自らが実施主体とならずに、こうした法人にその実施を委ねている。政府の肥大化や財政悪化に対する懸念を背景として、行政の減量化・効率化の観点から、これらの法人の改革についても、行政改革の最重要課題の一つとして取り上げられてきた。本稿は、公共的な役割を担う主な法人の類型を示したうえで、これらの法人を含む、いわば「広義の行政」のアカウントビリティの問題についてまとめるものである。

I 主な政府周辺法人の類型

行政上の法主体のなかでも、国と地方公共団体は、統治団体として、行政主体の典型をなす。他方、統治団体と私的主体の間には、さまざまな種類の法人（「政府周辺法人」）が存在する。政府周辺法人については、学説上行政主体に分類される法人類型と、一般には行政主体性が認められないが、行政事務の一端を担う法人類型とに区別される⁽¹⁾。

そこで、はじめに、主な政府周辺法人である、独立行政法人、特殊法人、認可法人、特別の法律により設立される民間法人について、その概要を示す。

1 独立行政法人等

独立行政法人とは、一般に、共通する事項について規定する独立行政法人通則法（平成11年法律第103号）及び個別の独立行政法人設立法に

基づき設立される法人をいう。独立行政法人通則法第2条第1項は、「この法律において『独立行政法人』とは、国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、国が自ら主体となって直接に実施する必要のないものうち、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの又は一の主体に独占して行わせることが必要であるものを効率的かつ効果的に行わせることを目的として、この法律及び個別法の定めるところにより設立される法人をいう。」と規定している。個別法は、各独立行政法人の名称、目的、業務の範囲等について定めている。

独立行政法人制度は、省庁等の責務を政策の企画立案や監督行政に限り、官僚機構をスリム化し行政の効率的運営を期す狙いから、平成13（2001）年の中央省庁等改革により導入された⁽²⁾。国とは別の法主体が行政事務を担う点では、次項の特殊法人と同じであるが、特殊法人制度への批判を踏まえ、独立行政法人通則法という統一的な組織法制を設けた点が異なる。それまで、特殊法人制度に関しては、業務の必要性が低下したのに存在しているものがある、経営内容が公表されない、経営責任体制が不明確、事業運営が非効率等の批判があった。これに対し、独立行政法人は、一定の範囲で国の監督を受けるものの、予算の翌年度への繰越しができる点や、組織、人事、給与体系に関して柔軟な運用が認められている点などから、行政機関や特殊法人と比べ、自律性が確保されているといわれる。

独立行政法人の新設、目的の変更その他当該独立行政法人に係る個別法の定める制度の改正及び廃止に関しては、総務省行政管理局が審査を行うこととなっている⁽³⁾。平成20年10月1日

*本稿で用いたインターネット情報はすべて2009年2月1日時点のものである。

(1) 政府周辺法人という用語は、必ずしも定着していないが、櫻井敬子・橋本博之『行政法』弘文堂、2007、p.37.によった。

(2) 原田尚彦『行政法要論（全訂第6版）』学陽書房、2005、p.49.

現在、100の独立行政法人が存在する。所管の内訳は、内閣府4、総務省4、外務省2、財務省4、文部科学省25、厚生労働省14、農林水産省13、経済産業省11、国土交通省20、環境省2、防衛省1となっている⁽⁴⁾。

なお、独立行政法人のうち、「その業務の停滞が国民生活又は社会経済の安定に直接かつ著しい支障を及ぼすと認められるものその他当該独立行政法人の目的、業務の性質等を総合的に勘案して、その役員及び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るものとして個別法で定めるもの」(独立行政法人通則法第2条第1項)を「特定独立行政法人」といい、それ以外のものは、対比して「非特定独立行政法人」と呼ばれている⁽⁵⁾。実態としては、平成13年4月に設立された独立行政法人は、中央省庁等改革に伴い、博物館、美術館、試験研究機関等、国の機関の一部を独立させる形で法人化したものが多かったため、ほとんどが特定独立行政法人としてスタートとした⁽⁶⁾。また、平成13年12月の「特殊法人等整理合理化計画」(後述)

の具体化により、平成15年10月以降に独立行政法人化されたものについては、ほとんどが旧特殊法人や旧認可法人であり、そもそも、その職員が公務員の身分を有していなかったことから、当初から、非公務員型の非特定独立行政法人とされるものを中心であった。さらに、その後の改革のなかで特定独立行政法人の見直しが進められ、現在では、独立行政法人のほとんどが非特定独立行政法人であり(92法人)、特定独立行政法人は8法人のみ⁽⁷⁾となっている。

独立行政法人は、公的な事業を実施することから、政府が土地、建物等の現物出資や金銭による出資を行うことにより、必要な財産的基礎が付与されるのが一般的である。また、政府は法人の業務の財源に充てるために必要な金額の全部又は一部に相当する金額を交付することができる⁽⁸⁾とされている(独立行政法人通則法第46条)。平成20年度の独立行政法人向け財政支出(概算額)は、約3兆5577億円(一般会計2兆7075億円、特別会計8502億円)となっている⁽⁸⁾。

また、平成20年1月1日現在における独立行政

(3) 総務省設置法第4条第14号及び総務省組織令第5条第7号。総務省『独立行政法人とは』

〈http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/satei2_01_01.html〉を参照。

(4) 総務省『独立行政法人一覧(平成20年10月1日現在)』

〈http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/pdf/satei2_01_03.pdf〉

(5) 「特定独立行政法人」は役員・職員が国家公務員の身分を有するため、「公務員型独立行政法人」とも呼ばれ、「非特定独立行政法人」は公務員の身分を有しないため、「非公務員型独立行政法人」又は「一般独立行政法人」と呼ばれることもある。特定独立行政法人は、その業務の停滞が国民生活又は社会生活の安定に直接かつ著しい支障を及ぼすと認められるものが典型例として例示されているが、その他諸般の事情を考慮することが予定されているので、実務上はこの例示はあまり意義を有しない、との指摘もみられる(塩野宏『行政法Ⅲ 行政組織法(第3版)』有斐閣, 2006, p.88)。

(6) 特定独立行政法人の役員は国家公務員となるものの(独立行政法人通則法第51条)、その定員は、総定員法等の法定定員制度の対象外となる(中央省庁等改革推進本部『中央省庁等改革の推進に関する方針』1999.4.27。〈<http://www.kantei.go.jp/jp/cyuo-syochu/990427honbu/housin.html>〉中の「Ⅲ独立行政法人制度関連」26.(1)による。)ため、公務員定員削減の達成に大きく資することとなった。この点に関し、古川俊一筑波大学教授(当時)は、「職員の身分問題が議論を呼び、公務員の身分を有する法人が圧倒的多数ながら、公務員定員削減の対象外とする奇妙な結論となっている。」と指摘していた(古川俊一「独立行政法人の制度設計」『公共政策研究』1号, 2001, pp.166-178)。この背景には、独立行政法人化を嫌う労働側の抵抗もあったとされる。

(7) 総務省 前掲注(4)。平成20年10月1日現在、国立公文書館(内閣府所管)、統計センター(総務省所管)、造幣局(財務省所管)、国立印刷局(財務省所管)、国立病院機構(厚生労働省所管)、農林水産消費安全技術センター(農林水産省所管)、製品評価技術基盤機構(経済産業省所管)、駐留軍等労働者労務管理機構(外務省所管)の計8法人となっている。

(8) 財務省主計局「平成20年度 独立行政法人等向け財政支出について」2007.12.

〈<http://www.mof.go.jp/seifuan20/yosan010.pdf>〉

政法人（102法人）の常勤職員数（任期付きの常勤職員数を含む。）は、計132,772人となっている。職員数が最も多い法人は国立病院機構（49,473人）であり、次が労働者健康福祉機構（13,803人）となっているが、300人未満の法人が合計で54法人あり、全体の52.9%を占めている⁽⁹⁾。

なお、国立大学法人法（平成15年法律第112号）に基づく国立大学法人及び大学共同利用機関法人は、独立行政法人制度の基本的な枠組みに従った制度設計ではあるものの、大学の自治、教育研究の自由を尊重する観点から、独立行政法人通則法の規定を直接適用せず、国立大学法人法により法人制度の枠組みを位置づけることとされた⁽¹⁰⁾。また、総合法律支援法（平成16年法律第74号）に基づく日本司法支援センター（愛称は「法テラス」）は、総合法律支援体制の中核となる運営主体として平成18（2006）年に設立されたものであるが、所掌する事務が行政事務に限らず司法事務にも及ぶことや、最高裁判所が設立及び運営に関与する仕組みとなっていること等の理由により、独立行政法人通則法の規定を直接適用せず、総合法律支援法において通則法を準用する立法形式をとることとされた⁽¹¹⁾。

2 特殊法人

特殊法人については、独立行政法人と異なり一般的な通則法が存在せず、一般に、総務省設置法（平成11年法律第91号）第4条第15号に規定される、「法律により直接に設立される法人又

は特別の法律により特別の設立行為をもって設立すべきものとされる法人（独立行政法人を除く。）」をいう。この場合、「特別の設立行為」とは、「政府が設立委員を命じて設立事務を処理させること」をいうとされる⁽¹²⁾。特殊法人の新設、目的の変更その他当該法律の定める制度の改正及び廃止に関して、総務省行政管理局が審査を行うこととなっている⁽¹³⁾点は、独立行政法人と共通している。

特殊法人については、歴代の内閣においても、しばしば改革の対象とされてきた。中央省庁等改革基本法（平成10年法律第103号）第42条は、特殊法人について、中央省庁等改革の趣旨を踏まえ、その整理及び合理化を進めるものとするを規定した。その後、行政改革大綱（平成12年12月1日閣議決定、平成18年6月16日一部改正）⁽¹⁴⁾及び平成18（2006）年3月31日までの時限立法として制定された特殊法人等改革基本法（平成13年法律第58号）に基づき、平成13（2001）年12月19日に「特殊法人等整理合理化計画」が閣議決定された。この特殊法人整理合理化計画に沿って各法人について見直しが行われることとなり、廃止、統合、民営化、独立行政法人化等の措置が採られた⁽¹⁵⁾。

その結果、特殊法人等改革基本法の施行前に存在した77の特殊法人は、平成20年10月1日現在、31法人にまで減少した。所管する府省ごとの内訳は、内閣府1、総務省7、財務省4、文部科学省2、農林水産省1、経済産業省2、国土交通省13、環境省1となっている⁽¹⁶⁾。形態

(9) 総務省政策評価・独立行政法人評価委員会『独立行政法人評価年報 平成19年度版』2008, p.11.

(10) 田中一昭編著『行政改革』ぎょうせい, 2006, p.85.

(11) 同上。

(12) 法令用語研究会編集執筆『有斐閣 法律用語辞典（第3版）』有斐閣, 2006, p.1047.

(13) 総務省設置法第4条第15号及び総務省組織令第5条第8号。総務省『特殊法人とは』

〈http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/satei2_02_01.html〉

(14) 『行政改革大綱（平成12年12月1日閣議決定、平成18年6月16日一部改正）』

〈<http://www.gyokaku.go.jp/about/taiko.html>〉

(15) 行政改革推進本部事務局『特殊法人等改革の成果（平成20年1月9日現在）』

〈<http://www.gyokaku.go.jp/siryu/tokusyuu/kaikaku-seika.pdf>〉; 行政改革推進本部事務局『特殊法人等整理合理化計画の実施状況（組織形態）（平成19年6月27日現在）』

〈http://www.gyokaku.go.jp/siryu/tokusyuu/seiri_gouri.pdf〉

別の内訳は、事業団1、公庫1、特殊会社⁽¹⁷⁾26、その他3となっている⁽¹⁸⁾。

なお、日本年金機構法（平成19年法律第109号）に基づき設立される日本年金機構は、年金制度に対する国民の不信感が増大する中、独立行政法人のような自律性・裁量性を重視する仕組みよりは、国が責任をもって適切な監督を行う必要があるとの判断から、独立行政法人とは位置づけられず、特殊法人として平成22（2010）年1月に発足する予定である⁽¹⁹⁾。

3 認可法人

認可法人とは、民間等の関係者が発起人となって自主的に設立する法人であって、「その業務の公共性などの理由によって、設立については特別の法律に基づき主務大臣の認可が要件となっているもの」をいう⁽²⁰⁾。認可法人も特別な法律によって設立された法人であり、特殊法人との違いは、民間の関係者によって任意に設立される点にある⁽²¹⁾。

認可法人については、民間法人といえどもその業務内容には公共性が強く認められ、国の出資を受け国に準じたコントロールのあり方が及んでいるなど特殊法人との区別は相対的なもの

に過ぎないこと等を理由とし、独立行政法人や特殊法人と並んで、行政の一部を構成する法人として位置づけることが、今日では一般的になっている⁽²²⁾。

認可法人は特殊法人とは異なり、新設等にあたって、総務省行政管理局の審査を必要としない。ただし、一部の法人（その資本金の2分の1以上が国からの出資による法人であって、国の補助に係る業務を行うもの）の業務の実施状況については、総務省の行政評価等に関連する調査の対象となっている（総務省設置法第4条第19号ハ）。

認可法人は、形式的には、特別の法律に基づき民間の組織が設立を申請して、主務大臣が認可することにより設立されるものであるが、実質的には、官主導で設立されたものが少なくなく、特殊法人の新設抑制の方針の下で、特殊法人に対する新設審査を回避するために、「隠れ特殊法人」として設立されたものが稀でないと指摘されてきた⁽²³⁾。そのため、認可法人についても特殊法人等改革基本法による改革の対象とされ、廃止、民営化、独立行政法人化等の措置が採られた⁽²⁴⁾。その結果、現存する認可法人の数は多くなく、日本銀行⁽²⁵⁾、日本赤十字社⁽²⁶⁾、預金保険機構⁽²⁷⁾、農水産業協同組合貯

(16) 総務省『所管府省別特殊法人一覧（平成20年10月1日現在）』

〈http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/pdf/satei2_10_01.pdf〉を参照。複数府省共管の法人については、主たる所管府省のみを記した。

(17) 特殊会社とは、政府が株を保有する株式会社形式の特殊法人であり、個別の根拠法を廃止するとともに、国が保有する株式を全株売却した場合、JR 3社（東海、東日本、西日本）のような純粹の民間会社になる（完全民営化）。

(18) 総務省『特殊法人一覧（平成20年10月1日現在：31法人）』

〈http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/pdf/satei2_10_01.pdf〉

(19) 宇賀克也『行政法概説Ⅲ 行政組織法/公務員法/公物法』有斐閣, 2008, p.235.

(20) 法令用語研究会 前掲注(12), p.1113.

(21) 「特殊法人等改革」『時の動き』49巻4号, 2005.4, p.2.

(22) 紙野健二「独立行政法人・特殊法人・認可法人」『ジュリスト増刊 法律学の争点シリーズ9 行政法の争点』2004, pp.146-147.

(23) 宇賀 前掲注(19), p.237.

(24) 行政改革推進本部事務局『特殊法人等整理合理化計画の実施状況（組織形態）』（平成19年6月27日現在）

〈http://www.gyokaku.go.jp/siryu/tokusyuu/seiri_gouri.pdf〉

(25) 日本銀行法（平成9年法律第89号）に規定される。

(26) 日本赤十字社法（昭和27年法律第305号）に規定される。

(27) 預金保険法（昭和46年法律第34号）に規定される。

金保険機構⁽²⁸⁾、銀行等保有株式取得機構⁽²⁹⁾の5法人となっている⁽³⁰⁾。

4 特別の法律により設立される民間法人

特別の法律により設立される民間法人とは、「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の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。）」をいう⁽³¹⁾。

平成20年4月1日現在、特別の法律により設立される民間法人は38法人存在するが、そのうち、旧特殊法人は10法人（日本消防検定協会、東京・名古屋・大阪の中小企業投資育成株式会社、社会保険診療報酬支払基金等）、旧認可法人は27法人（公認会計士・行政書士等の士業団体や、建設業・林業・鉱業等の労働災害防止協会、日本商工会議所等）、その他1法人（日本水先人会連合会）となっている⁽³²⁾。特別の法律により設立される民間法人については、そのほとんどが旧特殊法人又は旧認可法人であることや、事業の性質上、国からの補助金や委託費に依存せざるを得ない法人も多いことから、政府出資がないことなどを除くと、実態としては従来の特種法人・認可法

人とあまり変わらないのではないかと批判的な識者もある⁽³³⁾。

II アカウンタビリティの仕組み

アカウンタビリティは、本来、広い意味の概念であるが、碓氷悟史亜細亜大学大学院教授は、「力の付与または力の行使に関して課された責任を果たしたかどうかを説明する責任」と説明している⁽³⁴⁾。政府のアカウンタビリティという場合には、国民の税負担に基づいて成り立つがゆえに政府が問われる責任のことであり、政府がその政策選択や執行について問われる責任を指す⁽³⁵⁾、といった説明のほか、主権者に対し結果を説明する責任（外的アカウンタビリティ）と、議会に対し結果を説明する責任及び行政内部で下級機関が上級機関に対し結果を説明する責任（内的アカウンタビリティ）とを合わせたものである⁽³⁶⁾、といった説明もある。具体的には、情報公開、会計検査及び政策評価といった制度が、アカウンタビリティの概念を体現した制度であると解釈されている。政府周辺法人が負うアカウンタビリティの範囲は、以下で紹介するように、制度によって異なっている。

(28) 農水産業協同組合貯金保険法（昭和48年法律第53号）に規定される。

(29) 銀行等の株式等の保有の制限等に関する法律（平成13年法律第131号）に規定される。

(30) なお、これらの法人を狭義の認可法人とした上で、広義の認可法人といった場合には、日本貸金業協会、日本商品先物取引協会などのように、業界内の自主規制を強化するとともに、政府の監督権限を強化するために公益法人から「認可法人」に転換した例を含むとする見解もある（原田大樹「自主規制の制度設計—貸金業規制を中心として」『法政研究』74巻4号, 2008.3, pp.817-840.）。

(31) 総務省「特別の法律により設立される民間法人」

〈http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/pdf/satei2_03_01.pdf〉

(32) 総務省「特別の法律により設立される民間法人一覧（平成20年4月1日現在：38法人）」

〈http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/pdf/satei2_051031.pdf〉による。旧特殊法人及び旧認可法人については、古いものでは昭和61年に、最近のものでは平成17年に、民間法人化されている例がある。

(33) 北沢栄「官の聖域(87)民間法人—めくらましの行革手法に騙されるな」『Verdad』10巻4号, 2004.4, pp.32-35.

(34) 碓氷悟史『アカウンタビリティ入門』中央経済社, 2001, p.4.

(35) 大島通義「『アカウンタビリティ』の財政社会学」日本財政学会編『格差社会と財政』（財政研究第3巻）有斐閣, 2007, p.53.

(36) 山村恒年「第3章 新公共管理とアカウンタビリティ（説明責任）」『新公共管理システムと行政法』信山社出版, 2004, p.50.

1 情報の公開に関する制度

情報の公開に関する制度といった場合、法人による自主的な情報公表制度と、国民の側からの開示請求に応じる制度の2種類が考えられる。

(1) 法人による情報の公表制度

独立行政法人による情報提供については、独立行政法人通則法に定めがあり、業務方法書、中期目標、中期計画、年度計画、中期目標に係る事業報告書、役員に対する報酬等の支給の基準、職員の給与等の支給の基準、特定独立行政法人の職員の勤務時間、休憩、休日及び休暇についての規定等について、公表が義務付けられている。貸借対照表、損益計算書、利益の処分又は損失の処理に関する書類その他主務省令で定める書類及びこれらの附属明細書については官報に公告し、一定の期間、一般の閲覧に供しなければならない。また、事業報告書、決算報告書及び監事の意見を記載した書面についても、一定の期間、一般の閲覧に供しなければならない。

国立大学法人及び大学共同利用機関法人については、国立大学法人法が、中期目標、中期計画などの公表事項のほか、独立行政法人通則法の一部準用による公表事項を定めている。日本司法支援センターについては、総合法律支援法が、業務方法書、法律事務取扱規程、国選弁護人の事務に関する契約約款などの公表事項のほか、独立行政法人通則法の一部準用による公表事項を定めている。

特殊法人については、各特殊法人について定める個別法の規定による。例えば、日本中央競馬会については、日本中央競馬会法（昭和29年

法律第205号）は、財産目録、貸借対照表、損益計算書については公告し、一定の期間、一般の閲覧に供すること、また、附属明細書、事業報告書、決算報告書及び監事の意見を記載した書面についても、一定の期間、一般の閲覧に供することを規定している。なお、株式会社である特殊法人（特殊会社）については、一般的には、会社法や金融商品取引法等の商事法上のディスクロージャーが実施されると解されている。

認可法人については、総務省が平成11（1999）年に「特殊法人や公益法人と同様に公共的・公益的性格が強いが、これらに比べ財務諸表等のディスクロージャーへの取組が遅れている状況」と指摘し、認可法人における財務諸表等のディスクロージャーを推進するため、各府省に規定の整備を促した⁽³⁷⁾。具体的な内容については、個別の法令に規定されている。例えば、預金保険法（昭和46年法律第34号）第40条第3項は、「（預金保険）機構は、第一項の規定による内閣総理大臣及び財務大臣の承認を受けたときは、遅滞なく、財務諸表を官報に公告し、かつ、財務諸表及び附属明細書並びに前項の事業報告書、決算報告書及び監事の意見書を、各事務所に備えて置き、内閣府令・財務省令で定める期間、一般の閲覧に供しなければならない。」と定めている。

特別の法律により設立される民間法人については、各所管官庁は、「特別の法律により設立される民間法人に関する指導監督基準」（平成14年4月26日閣議決定、平成18年8月15日一部改正）⁽³⁸⁾に基づき、適時・適切な指導監督を行い⁽³⁹⁾、毎年度その状況を公表することとされ、総務省は、各所管官庁が公表したものを取りまとめることとされている。この仕組みによ

⁽³⁷⁾ 総務省「認可法人に関する調査結果（要旨）」1999.3.5. <<http://www.soumu.go.jp/hyouka/990305.htm>>

⁽³⁸⁾ 総務省「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、平成18年8月15日一部改正）」<http://www.soumu.go.jp/s-news/2008/pdf/081225_2_bt3.pdf>

⁽³⁹⁾ 総務省「特別の法律により設立される民間法人に関する指導監督の状況（平成19年度）」2008.12.25.

<http://www.soumu.go.jp/s-news/2008/081225_2.html>によると、農林中央金庫については、農林水産大臣は、指導監督基準の7.(1)ただし書に基づき、指導監督基準ではなく、銀行や信金中央金庫、全国信用協同組合連合会及び労働金庫連合会といった協同組織金融機関の中央金庫等と同様の規制による指導監督を行っている。

り、特別の法律により設立される民間法人は、定款、役員名簿（常勤・非常勤の別及び退職公務員についてはその最終官職名、官房付等で退職した者についてはその前職名を含む。）、組合員等名簿（組合等の場合）、事業報告書・附属説明書類、損益計算書又は収支計算書、貸借対照表、法律上作成が義務づけられている財産目録及び決算報告書、監事の意見書、事業計画書、収支予算書を主たる事務所に5年間備えておき、一般の閲覧に供すること、インターネットによりこれらを公表することとされている。また、その役員に就いている退職公務員の状況を公表するとともに、その子会社又は一定規模以上の委託先に就いている退職公務員及び当該法人の退職者の状況を把握し、公表するよう努めることとされている⁽⁴⁰⁾。

(2) 情報の開示請求の制度

行政機関については、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）が適用されるが、「行政機関と同様に、国民に対する政府の説明責務が全うされるようにするための法制度を確立する観点⁽⁴¹⁾」から、独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（平成13年法律第140号。以下「独立行政法人等情報公開法」という。）が制定されており、何人も、この法律の定めるところにより、「独立行政法人等」に対し、当該独立行政法人等の保有する法人文書の開示を請求することができることとなっている（独立行政法人等情報公開法第3条）。

独立行政法人等情報公開法の対象となる「独立行政法人等」とは、すべての独立行政法人、すべての国立大学法人、すべての大学共同利用機関、日本司法支援センター、一部の特殊法人、一部の認可法人である。「独立行政法人等」

に該当するのは、政府の一部を構成すると見られる法人であり、具体的には、「(法人の) 理事長等を大臣等が任命することとされているもの」又は「法人に対し政府が直接出資できるとされているもの」の2点が一般的な判断基準とされるほか、各法人の設置法の趣旨が考慮される⁽⁴²⁾。

独立行政法人については、独立行政法人通則法第14条第1項の規定に基づき、主務大臣がその長を指名することとなっているため、すべてが対象法人である。また、理事長等任命又は政府出資がある国立大学法人、大学共同利用機関法人及び日本司法支援センターについても、対象法人となっている。

特殊法人のうち独立行政法人等情報公開法が適用される法人は、その別表第1に掲げられており、理事長等任命又は政府出資がある沖縄振興開発金融公庫、株式会社日本政策金融公庫、日本私立学校振興・共済事業団、関西国際空港株式会社及び日本中央競馬会並びに放送大学学園の6法人となっている。特殊会社については、商法上の法人であり、営利企業としての行動原理にゆだねているとの趣旨から、基本的には独立行政法人等情報公開法の対象外とされている⁽⁴³⁾が、株式会社日本政策金融公庫及び関西国際空港株式会社については例外的に適用される。独立行政法人等情報公開法が適用されない特殊法人のなかには、高速道路会社6社のように、情報公開に関する独自の規程・規則を定めているものも見られる⁽⁴⁴⁾。

また、認可法人のうち独立行政法人等情報公開法の適用を受ける法人についても、その別表第1に掲げられている。理事長等任命又は政府出資がある農水産業協同組合貯金保険機構、預金保険機構と、政府出資があるほか、金融政策

(40) 総務省 前掲注(38), 6.(1)及び(4)

(41) 由布和嘉子「法令解説 独立行政法人等の情報公開の法制化—独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律」『時の法令』1669号, 2002.7.15, p.6.

(42) 宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説（第4版）』有斐閣, 2008, p.175.

(43) 由布 前掲注(41), p.8.

等を行うことから対象とされた⁽⁴⁵⁾日本銀行の3法人である。

特別の法律により設立される民間法人については、国が役員を任命せず、かつ、国又はこれに準ずるものの出資がないことなどから、対象法人となっていない。

2 会計検査院による会計検査

会計検査院は、正確性、合規性、経済性、効率性及び有効性の観点その他会計検査上必要な観点から（会計検査院法（昭和22年法律第73号）第20条第3項）、国の会計のすべての分野のほか、政府関係機関など、国が出資している団体や、国が補助金その他の財政援助を与えている各種団体についても、その会計の検査を行っている。会計検査院が行う検査の対象には、「必要的検査対象（会計検査院が必ず検査しなければならないもの）」と「選択的検査対象（会計検査院が必要と認めるときに検査することのできるもの）」がある。必要的検査対象と選択的検査対象の区分は、国の財政、会計との結び付きの濃淡などによるものとされる⁽⁴⁶⁾。選択的検査対象を検査しようとするときは、検査官会議の議決（検査の指定）が必要とされ、その旨を相手方に通知することになっている。会計検査の対象については、表に示した。

必要的検査対象には、会計検査院法第22条の

規定により、国会、裁判所、内閣、内閣府ほか11省等の「毎月の収入支出」、「所有する現金及び物品並びに国有財産の受払」並びに「債権の得喪又は国債その他の債務の増減」が含まれるほか、国が資本金の2分の1以上を出資している法人等の会計などが含まれる⁽⁴⁷⁾。また、選択的検査対象には、国が直接又は間接に補助金などを交付し又は貸付金などの財政援助を与えている法人、国が資本金の2分の1未満を出資している法人等の会計などがあり、会計検査の対象として、継続して又は年度を限って指定される（同法第23条）。

平成20（2008）年1月現在、独立行政法人については、国が資本金の2分の1以上を出資している94法人⁽⁴⁸⁾が必要的検査対象となっている。また、国が資本金の一部（2分の1未満）を出資している沖縄科学技術研究基盤整備機構⁽⁴⁹⁾、国が借入金の元金や利子の支払を保証している農業者年金基金⁽⁵⁰⁾、国が直接又は間接に補助金などを交付し又は貸付金などの財政援助を与えている原子力安全基盤機構⁽⁵¹⁾の3法人は、選択的検査対象法人として、継続指定がなされている⁽⁵²⁾。国立大学法人及び大学共同利用機関法人、日本司法支援センターについては、国が資本金の2分の1以上を出資していることから必要的検査対象である。

特殊法人では、国が資本金の2分の1以上を

(44) これらの会社の設立を定めた高速道路株式会社法案を可決した平成16年4月23日の衆議院国土交通委員会において、同法案等に対する附帯決議がなされ、その中に、新会社は、高い公共性を有する高速道路の建設・管理を行うことにかんがみ、独立行政法人等情報公開法に準じ、「国民に対して」、その経営状況、財務状況などについて積極的に情報の開示を行う、という項目が盛り込まれた。

(45) 由布 前掲注(41), p.8.

(46) 第136回国会衆議院予算委員会議録第15号 平成8年2月29日 p.23. (矢崎新二会計検査院長（当時）の答弁。)

(47) 会計検査院ホームページ『検査の対象』〈<http://www.jbaudit.go.jp/jbaudit/target/target.html>〉

(48) 94法人のうち、通関情報処理センターは解散し、特殊会社である輸出入・港湾関連情報処理センター株式会社が設立された（平成20年10月）。また、緑資源機構は廃止されている（平成20年4月）。

(49) 内閣府所管。当該法人の平成19事業年度財務諸表によると、資本金13億5700万円のうち、政府出資金が5億2700万円、地方公共団体出資金が8億3000万円となっており、国が資本金の2分の1以上を出資している法人という、必要的検査対象の条件を満たしていない。

(50) 農林水産省所管。資本金がないため、国が資本金の2分の1以上を出資している法人という、必要的検査対象の条件を満たしていない。

(51) 経済産業省所管。資本金がないため、国が資本金の2分の1以上を出資している法人という、必要的検査対象の条件を満たしていない。

出資している、日本私立学校振興・共済事業団、沖縄振興開発金融公庫⁽⁵³⁾、日本郵政株式会社、日本たばこ産業株式会社、関西国際空港株式会社、東京地下鉄株式会社、成田国際空港株式会社、東日本高速道路株式会社、中日本高速道路株式会社、西日本高速道路株式会社、本州四国連絡高速道路株式会社、日本アルコール産業株式会社、日本環境安全事業株式会社、商工組合中央金庫（平成20年10月からは株式会社に転換。現在は国の出資は2分の1以下となっており、必要的検査対象ではないが、選択的検査対象法人として、継続指定がなされている。）、日本中央競馬会、及び、放送法（昭和25年法律第132号）第41条により特に会計検査院の検査に付するものと定められている日本放送協会の会計が必要的検査対象となっている⁽⁵⁴⁾。国が資本金の一部（2分の1未満）を出資している日本電信電話株式会社、首都高速道路株式会社、阪神高速道路株式会社や、国が資本金を出資したものがさらに出資している東日本電信電話株式会社、西日本電信電話株式会社、郵便事業株式会社、郵便局株式会社、北海道旅客鉄道株式会社、四国旅客鉄道株式会社、九州旅客鉄道株式会社、日本貨物鉄道株式会社、国が直接又は間接に補助金などを交付し又は貸付金などの財政援助を

与えている放送大学学園については、選択的検査対象法人として、継続指定がなされている。

認可法人では、国が資本金の2分の1以上を出資している、日本銀行及び預金保険機構が必要的検査対象となっている。

特別の法律により設立される民間法人では、国が直接又は間接に補助金などを交付し又は貸付金などの財政援助を与えている自動車安全運転センターについて、選択的検査対象法人として、継続指定がなされている。

加えて、会計検査院は、意見を表示し又は処置を要求した事項その他特に必要と認める事項について、毎年度の決算検査報告の作成を待たず、随時、その検査の結果を国会及び内閣に報告できることとなっており（会計検査院法第30条の2）、政府周辺法人に関しては、最近では、「独立行政法人における食事手当等の現金の支給について⁽⁵⁵⁾」、「国及び国が資本金の2分の1以上を出資している法人における談合等に係る違約金条項の導入状況等について⁽⁵⁶⁾」、「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⁽⁵⁷⁾」等が報告されている。

さらに、会計検査院法第30条の3は、会計検査院は、各議院又は各議院の委員会若しくは参議院の調査会から国会法（昭和22年法律第79号）

52 平成20年1月現在で、その会計が必要的検査対象になっておらず、かつ、選択的検査対象としての継続指定がなされていない独立行政法人は、資本金がない、統計センター（総務省所管）、国立健康・栄養研究所（厚生労働省所管）、勤労者退職金共済機構（厚生労働省所管）、経済産業研究所（経済産業省所管）、工業所有権情報・研修館（経済産業省所管）の5法人である。

53 沖縄振興開発金融公庫については、平成24年度以降に株式会社日本政策金融公庫に統合される予定となっている。

54 このほか、平成20年1月現在で、国民生活金融公庫、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫、公営企業金融公庫、日本政策投資銀行、国際協力銀行が該当したが、このうち、国民生活金融公庫、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫、国際協力銀行については、特殊会社である株式会社日本政策金融公庫に改組された（平成20年10月）。公営企業金融公庫については、全地方公共団体（都道府県市区町村）が出資して、平成20（2008）年8月に設立した地方公営企業等金融機構がその権利・義務（国が承継する資産を除く。）を承継し、廃止された（平成20年10月）。

55 会計検査院『会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書「独立行政法人における食事手当等の現金の支給について」』2008.12.〈http://www.jbaudit.go.jp/effort/zuiji/pdf/h20/201217_zenbun.pdf〉

56 会計検査院『会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書「国及び国が資本金の2分の1以上を出資している法人における談合等に係る違約金条項の導入状況等について」』2008.7.〈http://www.jbaudit.go.jp/effort/zuiji/pdf/h20/200725_3zenbun.pdf〉

57 会計検査院『会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書「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」』2007.9.〈http://www.jbaudit.go.jp/effort/zuiji/pdf/h19/zenbun_dokuho_190928.pdf〉

表 会計検査の対象（平成20年1月現在）

必要的検査対象（会計検査院が必ず検査しなければならないもの）	国の毎月の収入支出	国会、裁判所、内閣、内閣府ほか11省等
	国の所有する現金及び物品並びに国有財産の受払	
	国の債権の得喪、国債その他の債務の増減	
	日本銀行が国のために取り扱う現金・貴金属・有価証券の受払	
	国が資本金の2分の1以上を出資している法人の会計	該当法人221（本文を参照。） ・独立行政法人94 ・国立大学法人86 ・大学共同利用機関法人4 ・政府関係機関7 ・その他30
法律により特に会計検査院の検査に付するものと定められた会計	日本放送協会（NHK）	
選択的検査対象（会計検査院が必要と認めるときに検査することができるもの）	国の所有又は保管する有価証券、国の保管する現金及び物品	
	国以外のものが国のために取り扱う現金・物品・有価証券の受払	
	国が直接又は間接に補助金などを交付し又は貸付金などの財政援助を与えているものの会計	継続指定64団体 ・都道府県47 ・国家公務員共済組合連合会ほか16
		年度限定指定4,862団体（19年次実績） ・市町村1,428 ・農業協同組合等各種法人2,953 ・その他481
	国が資本金の一部（2分の1未満）を出資しているものの会計	継続指定5法人 ・中部国際空港株式会社 ・日本電信電話株式会社 ・首都高速道路株式会社 ・阪神高速道路株式会社 ・独立行政法人沖縄科学技術研究基盤整備機構
	国が資本金を出資したものが更に出資しているものの会計	継続指定13法人 ・北海道旅客鉄道株式会社 ・四国旅客鉄道株式会社 ・九州旅客鉄道株式会社 ・日本貨物鉄道株式会社 ・東京湾横断道路株式会社 ・関西国際空港用地造成株式会社 ・エヌ・ティ・ティ・コミュニケーションズ株式会社 ・東日本電信電話株式会社 ・西日本電信電話株式会社 ・郵便事業株式会社 ・郵便局株式会社 ・株式会社ゆうちょ銀行 ・株式会社かんぽ生命保険
	国が借入金の元金や利子の支払を保証しているものの会計	継続指定2法人 ・独立行政法人農業者年金基金 ・財団法人民間都市開発推進機構
国又は国の2分の1以上出資法人の工事その他の役務の請負人若しくは業務等の受託者又は物品の納入者のその契約に関する会計	2会社 （19年次実績）	

（出典） 会計検査院「検査の対象」〈<http://www.jbaudit.go.jp/jbaudit/target/target.html>〉に加筆。

第105条⁽⁵⁸⁾による要請があったときは、当該要請に係る特定の事項について検査を実施してその検査の結果を報告することができる旨を定めており、国会から検査要請があった場合は、その検査の結果がまとめ次第、国会に報告することとなっている。このうち平成19(2007)年6月に参議院決算委員会が検査要請し平成20(2008)年11月に報告があった「独立行政法人の業務、財務、入札、契約の状況について⁽⁵⁹⁾」では、全独立行政法人を対象に検査が行われ、一部の法人について、繰越欠損金の解消や収支改善が課題であることや、随意契約の割合が競争契約の割合を大きく上回っていることなど、契約全般について、公正性や透明性の点から課題があること等が指摘されている⁽⁶⁰⁾。

3 業績評価

アカウントビリティに関係する制度として、情報の公開に関する制度や会計検査制度のほか、いわゆる政策評価制度があるが、政府周辺法人は、行政機関が行う政策の評価に関する法律(平成13年法律第86号)にいう行政機関ではないため、同法の対象となっていない。ただし、独立行政法人については、毎年度と中期目標終了時の2回にわたり、独立行政法人評価委員会による業務の実績の評価(業績評価)が行われることになっている(独立行政法人通則法第32条及び第34条)。現在は、有識者で構成され、主務

大臣により任命される第三者評価機関(合議制)である「独立行政法人評価委員会」(同法第12条)が、各府省所管の独立行政法人を評価し、その上で、総務省に置かれた全政府レベルの政策評価・独立行政法人評価委員会が、各府省の独立行政法人評価委員会の評価結果について意見を述べるという2段階の評価の仕組みを採用している。また、政策評価・独立行政法人評価委員会は、各独立行政法人の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る仕組みとなっている⁽⁶¹⁾。

4 アカウタビリティをめぐる議論

以上、広義の行政のアカウントビリティという観点から、政府周辺法人に適用されるいくつかの制度を整理した。独立行政法人制度の導入により、日ごろ、政府周辺法人等に厳しい監視の目を向ける識者でさえも、情報公開が進んだ、と評価している⁽⁶²⁾。ただ、これまで見てきたように、法人の類型等によって求められる法的義務には差があり、例えば橋本博之慶應義塾大学法科大学院教授は、独立行政法人、特殊法人、認可法人をはじめとする政府周辺の法人のアカウントビリティのあり方をめぐる議論のなかで、アカウントビリティを担保する個々の法的仕組みはそれぞれ固有の法原理を有する可能性があることや、法人の設置法は、国と法人の関係の規律に主眼が置かれていて、法人と国

58) 国会法第105条 各議院又は各議院の委員会は、審査又は調査のため必要があるときは、会計検査院に対し、特定の事項について会計検査を行い、その結果を報告するよう求めることができる。

59) 会計検査院『会計検査院法第30条の3の規定に基づく報告書「独立行政法人の業務、財務、入札、契約の状況に関する会計検査の結果について」』2008.11. <http://www.jbaudit.go.jp/effort/zuiji/pdf/h20/201107_zenbun.pdf>

60) 「計画的な繰越欠損金の解消等を求める 独立行政法人の業務等で国会と内閣に報告—会計検査院」『行政評価情報』2672号, 2008.11.13, pp.6-9等に、その主な内容が紹介されている。

61) 独立行政法人の業績評価制度に関しては、官製談合事件が発覚した緑資源機構(平成20年4月廃止)に対する、農林水産省の独立行政法人評価委員会による評価が、5段階評価で上から2番目の高評価であったことなどが批判の対象となり、業績評価制度の実効性・妥当性に疑問が投げかけられるに至った。第169回国会に提出された独立行政法人通則法の一部を改正する法律案(衆議院で継続審査中)は、各府省及び総務省に置かれた評価委員会を一元化し、内閣総理大臣がその委員を任命すること等を盛り込み、内閣の関与を強める仕組みにすることを目指している。

62) 第164回国会参議院決算委員会会議録第3号 平成18年2月22日 p.11.(北沢栄東北公益文科大学大学院教授(当時)の発言。)

民の関係を解釈論上十分に導けるとは限らないことなどから、「官民の中間にある法人全体を視野に入れて、法人ごとのアカウントビリティのあり方を検討するという問題設定が必要と考えられる」と問題提起している⁽⁶³⁾。

世界的に見ても、行政事務の一部の外部委託や民間化が進行するなかで、広義の行政の範囲が拡大した結果、そのアカウントビリティの問題は複雑さを増している。

多くの先進諸国では、1980年代から1990年代にかけて、行政の効率化や業績の向上を目的とし、執行エージェンシー、公法人、独立行政主体などと呼ばれる、様々な種類の法人に行政事務の一部を担わせる取組が進んだ。この点について、経済協力開発機構（Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD）の報告書は、大臣や省は、一般的には、こうした政府周辺の法人に対し、その自律性の尊重のため、直接的な関与を回避する傾向が見られ、他方、議会にとっても、細分化・専門化した各法人の複雑な業務を監視することは非常に困難であることを指摘した上で、今後は、業務に関する報告義務などを充実させることなどにより、こうした政府周辺の法人のアカウントビリティの仕組みを強化することが重要である、と提言している⁽⁶⁴⁾。

更に、近年では、各国において、こうした政府周辺の法人の設立にとどまらず、外部委託や官民連携といった取組が進められ、大臣を長と

する省等が直接に実施する公共サービスの割合が一層低下している。公共サービスの提供という一連の過程において、多数の多様な官民の組織がかかわっているという現状があり、その結果、それぞれの公共サービス領域において、責任の所在を特定するのがますます困難になっている。そのため、従来の行政組織、大臣及び議会の直線的・ヒエラルキー的な関係を前提とした、伝統的なアカウントビリティの仕組みでは限界があり、その再考が迫られている、といった指摘も見られる⁽⁶⁵⁾。

我が国においても、行政の外部委託や官民連携が進行し、公共サービスの提供主体は、いまや行政組織や政府周辺法人の枠を超え、公益社団・財団法人等の非営利法人にまで広がっている。このため、国会あるいは国民に対して負うアカウントビリティに関して、法人類型を基準とした制度では不十分な場面も予測される。その場合には、その法人が、政府周辺法人であるか、民間法人であるかを問わず、行政事務に係る活動を行っているがゆえに、アカウントビリティが期待されることもあり得る⁽⁶⁶⁾。道路関係会社のように、独立行政法人等情報公開法上の義務を外れても、自主的に、情報開示に関するルールを定めるという動きは、その一例であろう。行政の効率化を進める過程において公共サービスの提供主体が拡散するなかで、アカウントビリティを向上させるための取組は、行財政改革の課題として残るだろう⁽⁶⁷⁾。

⁽⁶³⁾ 橋本博之「特殊法人と情報公開」『公法研究』64号, 2002, p.212.

⁽⁶⁴⁾ Organisation for Economic Co-operation and Development, "Synthesis Report," *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2002, pp.9-31.

⁽⁶⁵⁾ B. Guy Peters, "Public Accountability of Autonomous Public Organizations," Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities, *Restoring Accountability- Research Studies: Volume 3 Linkages: responsibilities and accountabilities*, 2006, pp.297-336, available from <http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/sponsorship-ef/06-03-06/www.gomery.ca/en/phase2report/volume3/CISPAA_Vol3_6.pdf>

⁽⁶⁶⁾ 宇賀克也東京大学教授は、政府周辺法人の情報公開をめぐる議論のなかで、独立行政法人等情報公開法の対象となっていない法人について、「それらが政府の一部を構成するがゆえにではなく、行政事務を行っているがゆえに、当該行政事務にかかる活動に関する限りで情報開示請求制度の対象とすることは立法論として十分ありうる」と指摘している（宇賀克也『情報公開の理論と実務』有斐閣, 2005, pp.148-149.）。

結びにかえて

これまで、広義の行政のアカウンタビリティという観点から、議論をまとめた。本稿の終わりに、政府周辺法人の改革について、参考となる議論を紹介したい。

塩野宏東京大学名誉教授は、「政府の一定部門を行政主体として法人化することは、直ちに、行政機能の減量化やその効率的運用をもたらすものではない。そうであるとすれば、これまでの特殊法人、認可法人の簇生は歓迎されることとなるはずである。問題は法人化そのものではなく、法人の組織、財務、運営の内容による⁽⁶⁸⁾」と指摘する。

藤田宙靖東北大学教授（当時）も同様に、独立行政法人制度について『『民営』と『官営』の良いところだけを採ろうという制度であると言えるが、しかし、このような狙いそのものは、悪名高き従来の特殊法人もまた、本来追求するところであったのであって、特殊法人の場合と同様、独立行政法人についても、制度の運用を誤れば、逆に両者の悪いところだけが出て来る虞も無いではないのである⁽⁶⁹⁾』と注意を喚起している。

宇賀克也東京大学教授は、我が国の特殊法人、独立行政法人とアメリカの政府関係法人との比較を通じ、「独立行政法人は企画立案機能と実施機能の分離を前提としたものであるため、実施機能を担う法人としての位置づけにふさわしいものが独立行政法人化の対象とされる

べきであり、表面的な国家行政組織のスリム化のために国家行政組織法上の行政機関の独立行政法人化を進めることが妥当でないことはいうまでもない⁽⁷⁰⁾」と指摘している。

山谷清志同志社大学教授は、参議院決算委員会における議論のなかで、「この独立行政法人は何をしたいのか分からない場合が多うございまして、それが不明確なために、政策の議論ではなくて、お金をもっと節約しろとか経費を削減しろとか人件費が高過ぎるというふうな議論に集中してしまうのではないかと考えております⁽⁷¹⁾」と発言している。

このほか、廃止・統合などの法人の外形に目が行きがちであるが、事務事業の減少こそが実質的な簡素・合理化になる場合が少なくない、といった指摘⁽⁷²⁾や、特殊法人や独立行政法人について、本質的な改革は、法人の業務が政府のやるべき仕事かどうかのチェックであり、単なる廃止や合併、一律的な経費削減等では問題の解決にならない、といった指摘⁽⁷³⁾もある。

このように、行政改革にあたり、行政機関の独立行政法人化や、独立行政法人等の整理合理化そのものが目的化することに関しては、複数の識者が懸念を示している。組織論的な議論に偏ることなく、それぞれの事業の意義について検討したうえで、歴史的な使命が終わった事業については思い切って整理し、新たな政策ニーズについては迅速に対応していく、といった柔軟な姿勢が引き続き重要であるといえよう。

(にしかわ あきこ)

(67) アカウンタビリティを向上させるための取組としては、組織論の面から、事務を所掌する主体に対し求める方法と、機能論の面から、事務を受託し実際に処理する主体に対し求める方法のいずれもが成り立ち得るであろうが、受託法人の活動への影響、統制の容易さ等の要素も検討されなければならないと思われる。

(68) 塩野 前掲注(5), p.90.

(69) 藤田宙靖「国立大学と独立行政法人制度」『ジュリスト』1156号, 1999.6.1, p.115.

(70) 宇賀克也「アメリカの政府関係法人」碓井光明ほか編『公法学の法と政策：金子宏先生古稀祝賀 下巻』有斐閣, 2000, p.229.

(71) 第164回国会参議院決算委員会会議録第3号 平成18年2月22日 pp.5-6.

(72) 東田親司『私たちのための行政』芦書房, 2008, p.125.

(73) 田中秀明「本当の特殊法人・独立行政法人改革を実現するために—CEOを任期付き公募採用にせよ」『論座』128号, 2006.1, p.125.