

平成 14 年 12 月 3 日

独立行政法人を何故経営者団体は黙認するのか

日医総研 鶴田由美子

1. はじめに

現在会期中の国会では、特殊法人等改革関連法案が審議されている。既に衆議院を通過しており、本国会において法案成立の見込みだ。

この特殊法人等改革関連法案のうち、厚生労働省管轄は 9 法案であり、具体的には特殊法人等から独立行政法人に組織変更するもの 8、民間法人とするもの 1 の計 9 法案である。

特殊法人等改革は、行政の構造改革の一環として着手された。特殊法人等の 経営責任の不明確性、事業運営の非効率性・不透明性、組織・業務の自己増殖性、経営の自立性の欠如 が問題となり、事業見直し（「中身」）を行うとともに、組織形態という「器」の見直しが行われた。今回の法案は、「器」見直しの最終結論に基づくものである。

しかし、この法案は看過できない問題点を含んでいる。

2. 出資金の切り捨て問題

新独立行政法人の設立にあたっては、特殊法人等の資産・負債を時価評価した上で新法人に承継する。また多くの法人において、この承継する資産から負債を控除した差額を資本金とする旨定められているが、実際に承継する資産負債の時価総額、資本金の額がいくらになるのか、定かではない。仮に平成 13 年事業年度の決算書を基に“簿価”で計算をしてみると、厚労省管轄 8 法人の現在の出資金は、約 3 兆 2,900 億円。新独立行政法人化後の資本金は、約 2 兆 4,400 億円。“簿価”による概算で約 8,500 億円の出資金切捨てとなる。大きなものは、労災病院を経営する労働福祉事業団（新 独立行政法人労働者健康福祉機構）の約 2,690 億円、離転職者に対する訓練や中

小企業への助成金交付を行っている雇用・能力開発機構（新 独立行政法人雇用・能力開発機構）の約5,527億円である。出資金の切捨ては、その出資を「なかったこと」にする、実質的な減資を意味する。しかし、「なかった」ことになる8,500億円は、すべて国民の労働保険料や税金であり、負担するのは国民ということになる。これはまさに官僚の失政に対する「徳政令」である。それにもかかわらず、放漫経営の責任は問われぬまま、実際の切り捨て額（国民負担額）がいくらになるのか不明なまま、法案は成立しようとしている。

3．追加出資や政府保証の問題

政府は、新独立行政法人に対して安易な国費投入等を行わないとしている（「特殊法人等の廃止・民営化等及び独立行政法人の設立等に当たっての基本方針について」平成14年10月18日）。しかし、新独立行政法人法案をみると、政府による追加出資に制限金額はない。悪く見れば、今回減資した分を、更に国費で増資するという可能性もある。増資した上で、今回のように出資金切捨て・減資を行えば、増資という名の補助金投入となる。

また厚労省管轄8法人のうち、半数は長期借入をすることが可能である。独立行政法人福祉医療機構（旧 社会福祉・医療事業団）においては、政府が機構の債務に対して保証することさえ可能である。

実際は、「安易」に国費を投入することができるシステムとなっている。この法案には、「安易」な国費投入が行われ、将来の国民負担が増大する危険性が潜んでいる。

4．お手盛り事後評価では意味がない

特殊法人等の組織形態の見直しでは、廃止、民間法人化、独立行政法人化、という方策があった。独立行政法人化が選択された法人は、その業務が、公共上の見地から確実な実施を必要とするが、民間の主体では実施されないおそれがあるもの、又は一つの主体が独占して行う必要があるもの、である。換言すれば、利益獲得が望めない業務を行っている法人なのである。従って今後も、補助金等、政府からの資金投入を必要とする。この資金をいかに効率的に活用するか、というニーズは、組織形態が替わっても変わらない。

組織形態が独立行政法人となることにより、何が変わるのだろうか。独立行政法人の特徴は、中期計画を定め、その業務実績について独立行政法人評価委員会の評価を受けることである。

従来は、決められた「予算」という枠に縛られ、その業務実績に対する事後評価は行われなかった。いかに予算をとり、いかに使うかに終始していたのであれば、現在の財政状況も当然であろう。事後評価という、民間では当然の視点が導入されるのは、大きな変化といえる。

しかし、どんなに立派な制度であろうと、その運用如何では台無しになる。独立行政法人の目指す弾力的な組織・業務運営は、弾力的であるが故に運営する側の手腕が問われる。「器」を用意し「中身」を整えても、調理人の腕が悪ければ、美味しい料理は作れない。法案が成立しても「器」が用意されたに過ぎないのであり、運営実態をも対象とした厳しい事後評価が行われてこそ、意味がある。官僚OBや御用学者による事後評価では何も変わらないのである。

5. 「民間法人化」も怪しい

厚労省管轄の特殊法人等のうち、「民間法人」化されるのは、社会保険診療報酬支払基金である。民間法人というと、商法又は民法上の法人が一般的であるが、支払基金の「民間法人」は少々異なる。ここにいう民間法人とは、特殊法人等から移行した、行政機関等との人事交流が可能な法人で、(1) 商法又は民法上の法人、又は(2) 商法又は民法以外の法律に基づき設立された法人で、法律上数の制限がなく、国又はこれに準ずるものの出資がないこと、(3) (1) 及び(2) 以外のその他の法人で、国又はこれに準ずるものの出資がないこと、役員を選任が自主的に行われていること、及び補助金に依存していないこと、のいずれかに該当する法人とする(昭和58年臨時行政調査会)。大変わかりにくい定義であるが、常識で理解できる「民間」の概念とは違うものだけというところだけはわかる。

支払基金は、民間法人化にあたり、上記条件(3)に該当させるため、基本金に関する規定を廃止し、理事の選任を厚労大臣の委嘱から基金(理事長)が行う制度に改め、決算についても厚労大臣の承認を不要とした。

つまり「民間法人化」といいながら、実質はほとんど変わらないのである。むしろ人事面や経済面における理事長の権限が大幅に強化される可能性があることから、「民間」という言葉とは裏腹に、

官僚支配がますます進む恐れがある。民間法人というのは建前に過ぎず、実は全く民間ではないという矛盾を包摂した法人が成立する。法人税等、課税方式が民間と大きく違ってきたりすると、その矛盾は決定的なものとなる。民間法人とは、名ばかりであり、実質は公法人と認識すべきである。また支払基金は、公正な審査体制の維持のために、公法人であるべきなのである。

6. おわりに

新独立行政法人法案が成立すると、政府出資金切り捨てにより、特殊法人等の放漫経営の責任は問われることなく、国民がそのツケを全て負うこととなる。しかも、その負担総額は明らかではない。今後の経営如何によっては、さらに国民負担が増える可能性もある。

一方、切り捨てられる8,500億円の内、約8,200億円は、労働保険特別会計を財源とする。汗水たらして働き、支払った労働保険料が、天下り役人の報酬・退職金等に消えたことになる。不況による業績不振のため報酬をカットしている経営者が多い中、天下り役人は放漫経営のツケを払わぬまま、何食わぬ顔をして多額の退職金を得て特殊法人を退職する。そしてまた独立行政法人に就職して多額の報酬を得る。このような不合理なことの横行に、何故、経営者並びに経営者団体は怒らないのであろうか。

8,200億円は非常に大きな金額である。補正予算で厚労省が雇用対策として要望している金額は、7,536億円。財政破綻が懸念されている雇用保険は、現行制度上での平成15年度赤字見通しが、4,300億円。8,200億円あれば、失業手当の給付削減も不要であり、雇用保険料率引き上げが問題となることもないのである。8,200億円もの労働保険料が泡と消えようとしている一方、官僚は自らの失政を捨て去り、ツケを国民に押し付け、独立行政法人という新しい衣をまとって出発しようとしている。独立行政法人化には多額の国民負担が存在した事実まで、きれいさっぱり忘れることがないよう祈りたい。そして、不要な国民負担が増えることのないよう、独立行政法人をしっかりと運営して欲しい。

特殊法人等見直しによる政府出資金について

		(基本金)		(単位:円)	
旧・特殊法人名	新・独立行政法人名	現在の政府出資金	独立行政法人化後の資本金	出資元	差額
(特) 労働福祉事業団 (下記以外の現在の業務) (貸付け業務に係るもの)	労働者健康福祉機構	747,103,613,895	478,025,098,552	労働保険特別会計	▲ 269,078,515,343
(特) 社会福祉・医療事業団	福祉医療機構	0	(現時点では不明)	一般会計	0
	福祉医療機構	292,550,000,000	292,550,000,000		
(特) 日本労働研究機構 (国) 労働研修所	労働政策研究・研修機構	6,075,493,439	5,318,280,159	労働保険特別会計	▲ 757,213,280
(特) 心身障害者福祉協会	国立重度知的障害者総合施設 のぞみの園	10,295,106,947	6,170,311,111	一般会計	▲ 4,124,795,836
(特) 勤労者退職金共済機構	勤労者退職金共済機構	-	-	-	-
(特) 雇用・能力開発機構	雇用・能力開発機構	2,145,795,292,976	1,593,012,787,722	労働保険特別会計	▲ 552,782,505,254
(認) 日本障害者雇用促進協会 (財) 高齢者雇用開発協会(高齢者等雇用安定センター)	高齢・障害者雇用支援機構	27,184,716,487	27,184,716,487	労働保険特別会計	0
(認) 医薬品副作用被害救済・研究振興調査機構 (国) 国立医薬品食品衛生研究所医薬品医療機器審査センター (財) 医療機器センター(医療機器同一性調査業務)	医薬品医療機器総合機構	63,766,887,000 資料なし 資料なし	43,488,046,358 (出資規定なし) (出資規定なし)	一般会計	▲ 20,278,840,642
合 計		3,292,771,110,744	2,445,749,240,389		▲ 847,021,870,355

欠損金の切捨て ▲ 847,021,870,355
 剰余金の資本組入れ 0

コメント

* 簿価ベースで計算すると、厚生労働省管轄下だけで特殊法人改革 独立行政法人化に名を借りた約8,500億円の”徳政令”が実施されようとしていることになる。
 つまり簿価ベースでは、労働保険特別会計や一般会計に大きな穴があくことになる。
 含み益・含み損を明らかにして、時価ベースで資産負債を再算定しないと議論できないはずである。

独立行政法人化による追加出資・借入金・債券について

独立行政法人名	資本	資本の額	追加出資	長期借入金	債券	政府保証	備考
労働者健康福祉機構	政府出資	承継資産 - 承継負債	可			×	
福祉医療機構	政府出資	承継資産 - 承継負債 (積立金・繰越欠損金加減)	可 (基金に充てるべき金額を示す)				基金設定(社会福祉振興事業を行う者に対し、助成を行うこと。社会福祉事業に関する調査研究、知識の普及及び研修を行うこと。)
労働政策 研究・研修機構	政府出資	承継資産 - 承継負債 + 国引承継	可	×	×	×	
のぞみの園	政府出資	承継資産 - 承継負債	可	×	×	×	
勤労者退職金共済機構				×	×	×	出資規定なし
雇用・能力開発機構	政府 + 地方公共団体	承継資産 - 承継負債 + 政令 (積立金・繰越欠損金加減)	可			×	
高齢・障害者 雇用支援機構	政府出資	承継資産 - 承継負債 (積立金・繰越欠損金加減)	可	×	×	×	
医薬品医療機器 総合機構	政府出資	必要と認める金額 + 国より承継した財産 + (承継資産 - 承継負債) の一部 + 旧出資の一部	研究振興業務資金 については可		×		債務保証 健康被害救済給付に必要な資金貸付けに係る借入金について保証可

(注) 短期借入金については、中期計画において限度額を定める。
中期計画には厚生労働大臣の認可が必要である。

コメント

- 追加出資** *ほとんどの独立行政法人に対して、制限金額なしに可となっている。
少なくとも政府出資額について、上限設定をする必要がある。
- 長期借入金・債券** *労働者健康福祉機構、福祉医療機構、雇用・能力開発機構、医薬品医療機器総合機構については、制限金額なしに、長期借入金と債券発行(医薬品医療機器総合機構を除く)が可能となっている。
*福祉医療機構、医薬品医療機器総合機構(一部の借入金)については、政府保証が可能となっている。

～参考資料～

支払基金の「民間法人」化について

* 民間法人の定義(S58年臨時行政調査会)

特殊法人等であったものが以下の法人に移行したものであって、行政機関等との人事交流が可能な法人

- | |
|---|
| <p>(1) 商法又は民法上の法人
(2) 商法又は民法以外の法律に基づき設立された法人
・法律上数の制限がないこと
・国又はこれに準ずるものの出資がないこと
(3) (1)及び(2)以外のその他の法人
・国又はこれに準ずるものの出資がないこと
・役員を選任が自主的に行われていること
・補助金に依存していないこと</p> |
|---|

* 支払基金の「民間法人」のタイプ

明らかに(1)ではなく、数の制限があるので(2)でもない。
従って、(3)しかない。(3)の条件に合致するよう、次の対策をとった。

- ・基本金に関する規定を廃止 **国の出資がなくなる。**
- ・理事の選任を基金が行い厚生労働大臣が認可 厚生労働大臣の委嘱を廃止することにより、**役員を選任が自主的であるとする。**
- ・補助金はもともと少ない。
- ・決算についても、**厚生労働大臣の承認を必要としない取扱いとした。**

* 「民間法人」化の問題点

- ・理事長(即ち官僚)の人事面や経済面における権限が大幅に強化されたことから、官僚支配がますます進む。
日医としては、天下り役員の数や報酬について監視の目を光らせる必要がある。
- ・「民間法人」といいながら、全く民間ではないという矛盾を包摂する法人である。建前として民間といているに過ぎない。
特に法人税や消費税が非課税とされるのであれば、その矛盾は決定的なものとなる。
日医としては、支払基金は「民間法人」ではなく公法人であると承知している旨の意思表示をしておくべきではないか。