

## 「独立行政法人改革」に関わって

弁護士 独立行政法人国立がん研究センター理事長特任補佐 境田正樹

### 1. 官僚依存政治からの脱却

2009年夏の衆議院総選挙において、おそらく多くの国民が最も期待したことは、戦後約60年にわたって続いた「官僚依存政治」に終止符が打たれ、「政治主導による改革」、そして真の民主主義が実現されることであった。私自身も一国民として、新政権による改革に大きな期待を寄せていたが、たまたま縁があって、「独立行政法人ガバナンス検討チーム」の委員として、1つの「政治改革」に関わる機会を得た。本稿では、この半年間の取組みについて紹介をさせていただきたい。

### 2. 独立行政法人の抱える問題点

「独立行政法人ガバナンス検討チーム」は、仙谷由人行政刷新担当大臣（当時）のもと、内閣府、厚労省、文科省、財務省、総務省の副大臣や政務官、その他有識者委員によって構成された会議であり、その目的は、多くの天下り官僚を受け入れるなどその非効率な運営手法が問題視されてきた独立行政法人の問題点を検証するとともに、2010年4月1日に新たに独立行政法人に移行する国立がんセンター、国立循環器病センターなど、6つの国立高度専門医療センターの抱える具体的な課題を検討し、そのガバナンスの在り方を提言することであった。まず、2009年11月から12月にかけて検討した結果、従来の独立行政法人には、大別して以下の3つの問題があるとの結論に至った。1つ目は、すべての独法に共通適用される独立行政法人通則法の中に、ガバナンスに関する仕組みが十分備わっていないという問題である。会社の場合、代表者である代表取締役は、監査役のほか、取締役会や株主総会から監視・監督を受け、違法行為が認められた場合には、第三者や株主、会社自身に対して損害賠償責任を負うなど、チェック&バランスの法制度が整っているのに対し、通則法の中には、業務執行の全権を与えられた理事長に対するチェック&バランスの仕組みが殆ど存在しないのである。

2つ目は、理事長が責任ある自律的運営を実施したくてもできない、つまり、独法が主務官庁によるいわば「植民地支配」から脱却することができない、という問題である。通則法上は、理事長の任命権は主務大臣にあり、また理事の任命権は理事長にあるとされているものの、実際は、理事長及び理事の人選には独法の主務官庁（の担当部局）の意向が大きく働く。さらに、独法の事務部門（ヒト・モノ・カネ）を統括する運営局の最高責任者には、主務官庁からの出向者が着任しているケースが多く、また、その他の主要ポストの人選にも主務官庁の意向が大きく反映されるため、主務官庁の意向に沿わない運営は事実上できないのである。そもそも、「独法の事業体としての価値を高めること」が理事長に課せられた最大のミッションである（そのことが現在のそして将来の国民の利益に大きく

貢献することになるから)はずであるのに、いざ、理事長が、独法の事業体としての価値を高めるための諸施策(組織の活性化、良質化、職員のパフォーマンスの向上、社会貢献、戦略的投資等)を実行しようとするれば、植民地からの脱却を認めたくない主務官庁が大きな壁となってしまい、結果として責任ある自律的運営ができないというのが多くの独法の実態なのである。

3つ目の問題は、独法の財務の硬直性によるインセンティブ喪失の問題である。仮に、理事長が一定の収益の獲得を目標として掲げ、職員の努力や創意工夫、費用の節減、効率性の追求により当該目標値を達成したとしても、その収益分の使途は制限されているため、職員へのインセンティブにはならない。また、次年度の運営費交付金額算定の際に、前年度の収益増加分は削減する、つまり頑張っても翌年はその分交付金を減らされてしまうという運用が行われているため、経営者の経営努力に対するインセンティブが働かない仕組みになっているのである。

### 3. ガバナンス改革案の実行

以上の検証結果をもとに、検討チームは、独法通則法の改正に向けて以下の提案を行った。(1) 機関相互によるチェック&バランスの仕組みを導入するため、理事会を常設機関として設け、重要事項についての意思決定権限は理事会の議決を要とすること。(2) 理事の任命権を理事長に専属させないようにすること、(3) 監事の権限を強化すること、(4) これまで一部署に集中していたヒト・モノ・カネに関する権限を複数部署に分属させ、所管官庁からの独立性を確保するとともに、自律的かつ公正な運営を実現すること。(5) 内閣府内に「ガバナンス委員会」を新設し、①予算・決算管理に関する権限、②役員選考に関する権限、③不正を行った役員に対する責任追及に関する権限を付与すること。(6) 現行の独法会計基準が難解であることが、独法の実態をわかりにくくしているため、独法会計基準を廃止し、一般企業会計原則を採用すること。

その後、2010年4月に独法化される6つの高度専門医療センターにおいては、我々の上記6提案のうち(1)、(2)、(3)、(4)が取り入れられることとなり、私が、その具体的な改革作業チームのチームリーダーに任ぜられたのであるが、実際の作業は困難を伴った。なぜなら、上記(1)ないし(4)の改革は、つまるところ、役人(なかでも官僚、とりわけ医系技官と病院の事務を担当する職員を束ねる事務官僚)の「ポスト」や「権限」、「植民地への影響力」を実質的に奪うものであったからである。私は、この問題の解決には現場の生の声を聞くしかないと考え、以降、全国の6センターに何度も足を運び、現場の実情と問題点を把握するとともに、主務官庁の担当者の方々とも連日のように打合わせを重ね、意思疎通を図りながら問題の解決を図ることとした。その過程で分かったことは、少なくとも私が関わった霞が関の役人の方々は、概して誠実であり、団結心・忠誠心が強く、志も高いうえ、能力的にも優れた人物が多いということであった。また、官僚組織の中にこれまでに蓄積された情報やノウハウ、ネットワークの持つ価値は計り知れないほど高く、国民にとっては隠れた重要財産である。とすれば、個々の公務員や公務員制

度自体に内在する様々な問題点（事なかれ主義や無責任体質、公益よりも省益・権益・個人的利益を優先させる習性等）が内在するとはいえ、その存在のみをもって、官僚組織の持つ価値自体を一概に否定すべきでなく、その価値をできるだけ維持・向上させつつ、問題点を正確に把握し、それを除去・解決したうえで、組織を健康体に生まれ変わらせることが、真の政治改革であると思うに至った。反対に銘記すべきは、「政治改革」という名のもと、実質「政治改悪」が行われてしまうことのリスクである。国務大臣には、実は、人事権、各種許認可権など法令上、大きな権限が与えられているため、その権限を誤って行使してしまうと、国民に必要・有用な行政作用まで壊され、加えて予想し得ない副作用まで惹起してしまうリスクがあるからである。単に、国民受け・マスコミ受けするかどうか、または、マスコミや野党から非難されるのか否かといった基準で、現場の実情や問題点を正確に把握することもなく政治権限を行使することは危険でさえある。

#### 4. 政治改革において求められるもの

今回の経験を踏まえ、政治改革の実現に必要と考える要素は、以下の二つである。1つ目は、改革者のリーガル・リテラシーである。そもそも公務員は無謬である（誤りはない）ことが前提とされ、かつ公務員の違法行為に対する不服申立手続や公務員個人に対する責任追及制度がほとんど機能していない結果、官僚組織内には半ば治外法権化している領域がある。この領域にフェアネスとジャスティスという楔（くさび）を打ち込み、法の支配を貫徹させるためには、改革者においてリーガル・リテラシーを備えていることが必須なのである。実際、今回のガバナンス検討チームの4名の弁護士は、独法改革の大きな原動力になった。

2つ目は、巨大組織を束ねる卓越したリーダーのマネジメント能力と人間力である。組織体の患部を治療し健康体に生まれ変わらせるという側面を見れば、政治改革は事業再生と共通する。しかしながら、政治改革の場合、放置すれば事業体が清算されるという切迫した事情にはないため、職員のモチベーションを上げることは難しく、また、既存の秩序・体制の変革を望まない関係者からは強い抵抗を受けることになる。加えて、改革の成果に対する客観的評価が難しく、また、改革には副作用を伴うことが多いため、メディアからの容赦ない糾弾を受けることもある。このような中で、職員の意識を変革し、高めつつ、現実に改革を実行し、成果を上げていくためには、強力なリーダーの存在が不可欠なのである。

今回の場合は、「新生ナショナルセンターは、既存の法律にとらわれる必要はない。新しいガバナンスのモデルケースにしよう。」「ナショナルセンターは、難治性の病気を抱える国民にとって最後の希望の光だ。だから、本当に国民に貢献するナショナルセンターに生まれ変われるよう皆で力を合わせよう。」という仙谷大臣のリーダーシップがなければ、改革はできなかったと思う。

引き続き、実のある政治改革が進むことを願いたい。そして、本稿が次に政治改革に関わる方々の一助になれば幸いである。