

【巻頭言】

独立行政法人化の効果検証について*

大 山 耕 輔**

(慶應義塾大学法学部教授)

1. はじめに

独立行政法人化の効果はどれほどだったのか。とくに、独法化の1つの特徴が事前規制から事後評価へ視点を移すことにあったと理解するならば、そうした事後評価は予算にどれほど反映されるようになったのだろうか。こうした問題は、会計検査院が行っている決算検査が予算にどれほど反映されるのかに通じる問題である。

独法化の効果検証については、多くの先行研究があるが、その多くは定性的研究にとどまっており、定量的に分析した研究は少ない。数少ない独法化の定量的効果研究の1つが Yamamoto (2008) である。Yamamoto (2008) は、2001年4月、英国の執行エージェンシーを手本にして本省から分離・設立された57の独立行政法人（以下、先行独法；小規模な研修所、研究機関、検査機関、博物館・美術館等が多い）を対象に、予算－決算の差額等の財務面の業績と、独立行政法人評価委員会による業務評価の結果が、予算水準の決定にどの程度影響を与えているか検証している。分析の結果、予算水準の大部分が前年度の予算額によって説明可能であり、インクリメンタリズムの影響が強いことを明らかにしている。

本稿は、2003年10月、小泉内閣における特殊法人整理合理化計画により独立行政法人化された法人（以下、移行独法；組織間のバラつきが大きく、大規模な機関や政治性の高い機関も含まれる）を分析する。Yamamoto (2008) は、2001年の独立行政法人制度発足と同時に独法化された先行独法のみを分析対象とし、特殊法人改革後に独法化された移行独法を分析対象に含んでいない。そこで、本稿では Yamamoto (2008) の分析手法を一部改良した上で、移行独法を対象に Yamamoto (2008) と同様の分析を実施する。先行独法では、前年度予算と、財務面の業績が翌年度予算に影響を与えていることが示されたが、移行独法においても同様の結果が観察されるかどうか検証する。

* 本稿は、小田勇樹慶應義塾大学大学院法学研究科研究員との共著論文 Oyama & Oda (2016) に基づいている。このような形で
の発表を了承してくれた小田君に感謝したい。

** 1958年東京都生まれ。1980年慶應義塾大学法学部卒業、1985年同大学院法学研究科博士課程単位取得(1994年博士(法学))。その後、東京大学社会科学研究所助手、筑波大学社会科学系講師・助教授を経て、1999年慶應義塾大学法学部助教授、2001年より現職。この間、会計検査院特別研究官、日本学術会議連携会員（行政学・地方自治分科会委員長）、日本行政学会理事長等を歴任。専門は、行政学・政策研究・ガバナンス論。主要著書に、『公共政策の歴史と理論』（ミネルヴァ書房、2013年）、『比較ガバナンス』（おうふう、2011年）、『公共ガバナンス』（ミネルヴァ書房、2010年）、『日本の民主主義』（慶大出版会、2008年）、『エネルギー・ガバナンスの行政学』（慶大出版会、2002年）、『行政指導の政治経済学』（有斐閣、1996年）等がある。

2. 分析手法

独立行政法人に効率性を追求させる経営努力のインセンティブ手法の1つが業績予算である。業績予算とは、組織や政策の業績測定結果を、翌年度以降の予算の増減に反映させる手法である。たとえ法人に裁量が付与されたとしても、経営努力の結果が予算に関連付けられていなければ、インセンティブは弱いものとなる。

業績予算型インセンティブの運用には、法人の経営努力を評価する基準が必要となる。Yamamoto (2008) は、法人の経営努力を評価する基準として、2つの指標を分析に取り入れている。

第1は、会計制度上の指標であり、予算における当初のインプットと決算における最終的なインプットの差額である。独立行政法人の会計基準では、予算における予定インプットと、決算における実績インプットの差額が「損益」と捉えられ、効率性の判断基準となる。白山 (2015,33) は、上述の損益指標が、法人の理事長の業績評価に反映されることは「現実の独立行政法人の評価実務ではほとんど実施されておらず、具体的かつ定量的に評価する方法論も確立されていない」と指摘するが、Yamamoto (2008) は、インクリメンタリズムより影響力が小さいものの、多少のインセンティブをもたらしていることを示している。

第2は、評価制度上の指標であり、法人の業務目標に対する評価結果である。財務情報に基づく指標とは異なり、各府省設置の独立行政法人評価委員会による評価はサービスの質的側面に関する目標を含む¹⁾。Yamamoto (2008) の分析は、非財務面の業績情報が予算にフィードバックされていないという結果を示す。

本稿の移行独法の分析では、Yamamoto (2008) が行った先行独法の分析との比較可能性を高めるため、原則としてYamamoto (2008) の分析手法を使って分析を行う。

第1段階の分析は、法人に経営努力のインセンティブが生じているかを検証するため、各法人の「決算／予算」比を分析する。具体的には「各法人の総支出」「業務経費」「自己収入」「総収入」の4項目について、各年度の決算／予算の比率をとったデータを作成する²⁾。総支出、業務経費の決算／予算比が1を下回っていれば、当初予算よりも効率化がなされており、経営努力のインセンティブが生じていることが分かる。また、自己収入、総収入については、決算／予算比が1を上回っていれば、当初予算よりも収入増加の経営努力がなされたことが分かる。

分析に用いるデータは、移行独法20法人³⁾の2003年度から2012年度までの10年間である。総支出、業務経費、自己収入、総収入の各項目について、予算⁴⁾、決算のデータを用いる。

第2段階の分析として、独立行政法人の予算水準の決定要因を検証するため、重回帰分析を実施する。重回帰分析では、Yamamoto (2008) と同様に3つのモデルで分析を行う。モデル1は総支出予算を、モデル2は業務経費予算を、モデル3は運営費交付金予算を従属変数としたモデルである。それぞれのモデルに、Yamamoto (2008) の分析と同様の変数を投入した分析を実施する。重回帰分析に用いるデータは、第1の分析と同様に20の法人が分析対象となる。ただし、従属変数となる当年度の予算値に対し、独立変数では最大で2年度遡ったデータを用いているため、分

¹⁾ 各府省に設置されていた独立行政法人評価委員会は2015年4月1日に廃止され、その後は、独立行政法人の目標策定、評価は主務大臣が責任を持つとともに、総務省に設置された独立行政法人評価制度委員会が、第三者機関として主務大臣による目標策定や評価を点検することになった。

²⁾ Yamamoto (2008) は予算と決算の差額を用いて分析を行っているが、分析に差額を用いた場合、各法人の予算規模によりその大きさに違いが生じるため、本論文では決算を予算で除した「決算／予算」の比を用いる。

³⁾ 重回帰分析と共通のデータを用いるため、特殊法人整理合理化計画により2003年10月に独法化された法人のうち、2016年現在まで存続している20の法人を分析対象としている。

⁴⁾ 補正予算による予算の変更がある場合は、補正予算の予算額を用いている。

析に用いるデータは 2005 年度から 2012 年度の 8 年度分となる。

分析に用いることのできる標本数は、のべ 160 年度分存在するが、業務の再編や何らかの政治的背景から、予算規模が前年と比較して極端に増減するケースも多く、そうした経営努力とは無関係な影響が大きい年度は分析対象から除外した。

各法人間の予算規模には大きな差があるため、Yamamoto (2008) とは異なり、分析に際して評価結果を除く変数を対数化⁵⁾している。また、すべての独立変数を平均 0、分散 1 となるよう基準化した上で分析を実施している。

3. 決算／予算の比

各法人の総支出、業務経費、自己収入、総収入の 4 項目について、各年度の決算／予算比をヒストグラムにしてみると、総支出と業務経費といった支出については、比較的経営努力のインセンティブが働いているものの、自己収入や総収入といった収入については予算と決算の乖離の大きい年度が多いことに気づく⁶⁾。独立行政法人が公開している決算報告書を読む限りにおいては、極端な乖離が生じる年度は、経営努力や怠慢ではなく、何らかの外的要因が原因と解釈可能である。

たとえば、サッカーくじ totoBIG の高額配当が話題となった 2007-8 年度の日本スポーツ振興センターの売り上げは大幅に上昇した。また、新エネルギー・産業技術総合開発機構は、自己収入の決算／予算比が 160% を超える年が多いが、その理由について、決算報告書には「収益納付が多かった」「資産売却収入が予定より多かった」と毎年度記載されており、恒常的に、自己収入予算を低めに見積もる傾向があるように見受けられる。農業漁業信用金庫は、大規模災害を想定した農業・漁業災害補償の予算を組んでいるため、災害が生じなかった場合、予算と決算が大きく乖離することになる。同じことが空港周辺整備機構にも言える。空港周辺整備機構は、空港周辺の騒音による移転補償事業など、執行を予定していても、補償交渉の難航により未執行となる事業が多く、予算に対し決算が少なくなる状況が常態化している。

以上の例示から言えることは、組織内の管理によってコントロールできる支出に対して、収入は組織の外的要因に影響されるため、予算編成段階での予測可能性が低く、経営努力のインセンティブも明確に表れなかったと考えられることである。

4. 予算水準の重回帰分析

ここでは、Yamamoto (2008) に基づき、従属変数ごとに 3 つのモデルを設けて重回帰分析を行った。モデル 1 は総支出予算を、モデル 2 は業務経費予算を、モデル 3 は運営費交付金予算を従属変数としたモデルである。独立変数は、前年度、前々年度の予算データを用いている。前節の分析と同様に、前々年度の決算と予算の差に関する各変数は、各項目の決算を予算で除した決算／予算比を用いている。各モデルに投入する変数は、比較可能性を高めるため、Yamamoto (2008) と同様のものを投入している。

評価結果の変数は、各独立行政法人評価委員会による各項目の評価結果を用いている。法人ごとに評価基準、評価段階数に差があるため、「おおむね順調」に相当する評価を「3」とし、その

⁵⁾ 業務経費予算が 0 の機関が 1 つ存在したため、該当する値を 0 として分析を実施した。

⁶⁾ 紙数の関係でヒストグラムは省略する。詳しくは、Oyama & Oda (2016: 8-9) を参照。

他の評価についても評価基準の文章表現に応じて、1から5の5段階に変換している。その上で、評価項目別の平均値を算出した上で、「業務運営の効率化」「サービスその他の業務の質向上」「その他の業務運営」の3項目の平均をとった合成指標を作成し、各法人の評価結果とした。平均はおよそ4であり、A評価、「順調」と評価されている項目が多くを占めている。

表1は各変数の記述統計量である。業務経費、運営費交付金、運営費交付金債務については、金額が0の法人が存在するため最小値は0となっているが、これらが0円の年度は外れ値と同様に分析から除外している。

表1 記述統計量

	度数	平均値	標準偏差	最小値	最大値
当年度 総支出予算	160	245680.8	466544.6	938	3341961
当年度 業務経費予算	160	109600.8	196299.9	0	1153655
当年度 運営費交付金予算	160	22408.9	44115.7	0	190299
前年度 総支出予算	160	246086.8	474078.5	938	3341961
前年度 業務経費予算	160	108422.8	195350	0	1153655
前年度 運営費交付金予算	160	22634.7	45145.6	0	190299
前々年度 総支出決算／予算比	160	.995	.673	.348	9.084
前々年度 業務経費決算／予算比	160	.921	.325	0	2.360
前々年度 自己収入決算／予算比	160	1.162	.706	.468	7.320
前々年度 総収入決算／予算比	160	.994	.311	.372	3.970
前々年度 運営費交付金債務	160	2878.4	8548.1	0	59619
前々年度 評価結果	160	3.937	.197	3.176	4.312

(出典)筆者作成。

Yamamoto (2008) の仮説、仮説から想定される帰結は次のとおりである。

仮説1：インセンティブシステムの検証

2年前の運営費交付金債務は、運営費交付金予算の削減をもたらさない。

(正比例 or 無関係)

仮説2：インクリメンタリズムの検証

独立行政法人の総支出予算、業務経費予算、運営費交付金予算の大部分は、前年度予算で決まる。

(正比例)

仮説3：フィードバックの検証

前々年度の業績指標（決算／予算比、業績評価）は、現在の予算にフィードバックされる。

(総支出・業務経費の決算／予算比は反比例、自己収入・総収入の決算／予算比は正比例)

表 2 は分析結果をまとめたものである⁷⁾。

表 2 分析結果

独立変数	Model 1	Model 2	Model 3
	総支出予算	業務経費予算	運営費交付金予算
	標準化係数(標準誤差)	標準化係数(標準誤差)	標準化係数(標準誤差)
前年度 総支出予算	.999 (.004) ***		
前年度 業務経費予算		.997 (.004) ***	
前年度 運営費交付金予算			.979 (.020) ***
前々年度 総支出決算／予算比	.009 (.005) *		.004 (.009)
前々年度 業務経費決算／予算比		-.002 (.051)	
前々年度 自己収入決算／予算比	.002 (.038)	.003 (.031)	-.020 (.064)
前々年度 総収入決算／予算比	.006 (.063)	-.005 (.056)	.002 (.106)
前々年度 運営費交付金債務			.023 (.016)
前々年度 評価結果	-.001 (.019)	.000 (.017)	.003 (.037)
定数	-.067 (.095)	.075 (.095)	.017 (.185)
調整済 R ²	.998	.999	.990
標本数	97	81	82

***: $p < 0.001$ **: $0.001 \leq p < 0.01$ *: $0.01 \leq p < 0.05$

(出典) 筆者作成。

ここで注意しておきたいのは、本稿においては、総支出予算、業務経費予算、運営費交付金予算の水準が、前年度と比べて±20%以上変動している年度については、経営努力とは無関係な変動と判断しデータから除いている点である。極端に大きな予算額の変化は、組織編成の変更や業務内容の変更、政策変化等によって生じたものである。本稿が検証しようとする業績予算の観点からは、望ましくないデータを可能な限りコントロールするため、変動の大きいデータを外す処置をとっている。

また、決算／予算比についても、予算に対して、総支出・業務経費・総収入は±20%、自己収入は±30%以上の変動がある年度については、同様の理由でデータから除いている。20%という水準に客観的・論理的な根拠はなく⁸⁾、一律の基準で除外するために設定した水準である。自己収入は他の変数に比べて、予測可能性が低いため30%としている。

モデル1, 2, 3すべてにおいて、前年度予算がもっとも大きな影響を与えており、Yamamoto (2008)と同様に、インクリメンタリズムの強さを示す結果である。他に有意差が確認されたのは、モデル1の前々年度総支出決算／予算比である。仮説とは逆に、予算が決算を上回る（経営努力がなされていない）と、当初予算が増えるという結果である。ただし、標準化係数の大きさが示すように、その影響力はごくわずかである。また、先行独法を分析した Yamamoto (2008) では観察された予算／決算差の影響が本稿では観察されなかった。1つの理由は分析対象の違いであり、本

⁷⁾ 投入した変数の多重共線性は、Variance Inflation Factor (VIF) を算出して確認したが、いずれのモデル・変数ともに4以下であり問題ないと判断した。

⁸⁾ 一般に外れ値を除外する場合には、平均値や標準偏差を用いる方法が考えられる。だが本稿の目的は、日常的な組織管理の範疇での変動を観察することにあるため、標準的な判断基準よりも、より狭い範囲のデータを用いる方が適切と判断し20%という基準を設定した。

稿が扱った、政治的背景から独法化された移行独法は、業務の性質上、独法制度によるインセンティブが機能しにくい可能性があるためである。2 つ目の理由は分析手法の違いであり、本稿ではすべての年度データを用いずに、経営努力とは無関係な変化と考えられる、前年度比の予算規模の変化率と、同じ年度内での予算と決算の乖離が異常に大きいデータを分析対象から除外したためと考えられる。

5. おわりに

本稿では、Yamamoto (2008) による先行独法の分析を基に、特殊法人改革により独法化された移行独法の分析を行った。移行独法においては、支出を予算の範囲内に抑えるインセンティブは一定程度観察されたものの、収入面での経営努力のインセンティブは観察されなかった。

予算水準の決定要因についての分析結果では、先行独法と同様に、予算水準のほとんどが前年度予算で説明可能であった。財務面の業績、非財務面の評価結果は、予算決定に際して考慮されておらず、業績予算型のインセンティブは機能していないことが明らかとなった。

これまで多くの定性的な先行研究が、独立行政法人のインセンティブ、評価のフィードバックに対して否定的な見解を示していた(岡本(2007), 縣(2014), 白山(2015))。本稿の分析結果はこれを定量的に裏付けるものである。Yamamoto (2008) が扱った先行独法と同様に、移行独法の予算水準もインクリメンタリズムにより決定されていたといえる。

本稿の分析では、予算と決算の差に着目した業績測定の限界も明らかとなった。本稿では、重回帰分析に際して、便宜的に20~30%の線引きを行い、不十分ではあるが、経営努力とは無関係な要因の影響を取り除くことを試みた。独法制度の会計制度は、予定インプットと実績インプットの差を損益と見なしている。だが、現実には、経営努力とは無関係な要因による、予算と決算の乖離が頻繁に生じており、予定インプットと実績インプットの差を業績として捉える手法には限界があるといえる。

本稿が、今後の会計検査と予算へのフィードバックを考える上で少しでも参考になれば幸いである。

参考文献

- 縣公一郎（2014）「独立行政法人制度とその評価制度の展望」『会計検査研究』第 49 号, 5-10 頁。
- 飯塚俊太郎（2012）「NPM における裁量志向の理念と現実: 独立行政法人制度を事例として」『季刊行政管理研究』第 139 号, 38-54 頁。
- 稲継裕昭（2006）「独立行政法人の創設とその成果」『年報行政研究』Vol.41, 42-59 頁。
- 岡本義朗（2007）「現行の独立行政法人の抱える課題と改善提言」『季刊政策・経営研究』第 2 号, 130-168 頁。
- 白山真一（2015）「独立行政法人の二重会計構造を前提とした業績測定の考え方—独立行政法人会計基準による業務達成基準の原則適用に係る検討」『季刊行政管理研究』第 151 号, 19-39 頁。
- 西山慶司（2009）「独立行政法人制度にみる NPM 型改革の影響: 独立行政法人評価の実際と独立行政法人整理合理化計画を踏まえて」『日本評価研究』Vol.9 (3), 55-67 頁。
- 松並潤（2008）「特殊法人改革の虚実」『レヴアイアサン』43 号, 44-59 頁。
- Oyama, Kosuke & Oda, Yuki (2016) “Determinants of the Budget Levels in Incorporated Administrative Agencies: Verification of the Results of the Reorganization and Rationalization Plan for Special Public Corporations,” *Hogaku Kenkyu (Keio University)*, Vol.89 (10), pp1-20, http://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20161028-0094 (accessed 2017-01-25).
- Yamamoto, Kiyoshi (2008) “Has Agencification Succeeded in Public Sector Reform? Realities and Rhetoric in the Case of Japan,” *Asian Journal of Political Science*, Vol.16 (1), pp24-40.