

# 【特集号「独立行政法人制度を巡る論点」によせて】

原 田 久\*

(立教大学法学部教授)

## 1. はじめに

独立行政法人（以下、「独法」と略）制度は、政策の企画立案機能と実施機能の組織的分離という新公共管理（New Public Management, NPM）のアイデアに基づき、行政改革会議（1996～1997年）における議論を経て2001年の中央省庁等改革により創設された制度である。今日、全独法の常勤職員数（17.3万）は府省の定員（29.7万）の約6割に相当する。また、例えば、約1.2兆ドルという世界第1位の年金資産運用（年金積立管理運用独立行政法人）、過去約97万冊を超える各府省等からの歴史的公文書等の受け入れ（独立行政法人国立公文書館）、あるいは東日本大震災の被災地域における5,951戸の災害公営住宅の建設（独立行政法人都市再生機構）など、独法が日本の行政全体の中で果たしている役割は非常に大きい。しかし、独法に対する研究者の関心は、制度創設時と比べて明らかに減少している。独法が府省から切り離されるのと時を同じくして研究者の独法への関心もまた切り離されたかのごとくである。そこで本稿では、近年の独法制度改革の進展とこれに関する先行研究をレビューした後、独法研究を今後発展させる上で重視すべき論点を提示することで、本号掲載の諸論稿へと読者を誘いたい。

## 2. 制度創設・改革期における独法研究

独法制度の創設は旧総理府に設置された行政改革会議における改革の目玉の一つであった。独法に関する当初の議論では、イギリスのエージェンシー（executive agency）制度に倣い、府省が担っている機能から政策実施部門を切り離すことが構想された。しかし、独法に関する審議が進むにつれて、府省から政策実施部門を切り離すことによって政策の企画立案部門と実施部門の双方の効率性を高めることより、むしろ

---

\*1966年福岡県北九州市生まれ。1995年九州大学大学院法学研究科博士課程修了、博士（法学）。熊本県立大学総合管理学部助手、専任講師、助教授を経て、2005年に立教大学法学部助教授。2008年から現職。2012～2018年に立教大学副総長。2014～2015年に総務省政策評価・独立行政法人評価委員会臨時委員、2015年より総務省独立行政法人評価制度委員会委員（評価部会長代理）。専攻は行政学。主要著書に、『社会制御の行政学』（信山社、2000年）、『NPM時代の組織と人事』（信山社、2005年）、『広範囲応答型の官僚制』（信山社、2011年）、『行政学』（法律文化社、2016年）等。なお、本稿中の意見にわたる部分は、すべて筆者の個人的見解に基づくものであって、筆者が所属する審議会の見解を示すものではない。

る府省組織を垂直的に減量することが重視された。そのため、独法として府省から切り離される対象組織からは、イギリスのエージェンシー制度の例として紹介される、登記・供託や職業紹介といった大量反復的な政策実施機能を担う組織が基本的に除外された。これに代わり、試験研究、文教研修及び検査検定を行う「施設等機関」（国家行政組織法第8条の2）が独法として切り出された。独法制度に関する初期の研究はこの点に着目し、イギリスのエージェンシー制度にNPM改革の「原像」を見出し、これとの比較において独法制度の日本の特質を記述しようとした（この時期の代表的な文献として、君村（2001）、稲継（2006））。

改革の「原像」とその後の制度改革を比較するという研究スタイルはその後にも継続する。独法制度がスタートした2001年及びその翌年に独法化された法人（いわゆる「先行独法」）では、原則として役職員に国家公務員の身分が付与されていた。そこで、簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律（2006年）第52条及び閣議決定「独立行政法人整理合理化計画」（2007年12月24日）<sup>1)</sup>に基づき役職員の非公務員化が行われた。また、独法制度の創設時には対応方針が必ずしも明確ではなかった特殊法人等改革と独法化との関係については、後に特殊法人等改革基本法（2001年、2006年に失効）及び「特殊法人等整理合理化計画」に基づいて多くの特殊法人等が独法化された（いわゆる「移行独法」、松並（2008））。藤原（2008）は、独法役職員の非公務員化及び特殊法人等の独法化という独法制度創設後に行われた二つの改革を当初の独法制度と比較している。この時期までの独法研究に共通するのは、個々の独法が実際に発揮する機能ではなく、公式の独法制度の記述に研究関心が向けられていることである。ただ、独法制度創設から間もない時期では独法制度の運用実績が乏しいため、こうした研究の偏りは致し方ないといえよう。

独法の改革はさらに進み、独法役職員の非公務員化及び特殊法人等の独法化に続いて、個々の独法の組織及び業務の見直しや整理統廃合が試みられた。福田政権以降の自民党政権は上述の「独立行政法人整理合理化計画」を受けて独法制度改革の具体化作業を行ったが、独法通則法の改正には至らなかった。旧民主党政権時代でも独法制度改革は継続し、二度の閣議決定がなされている（「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」（2010年12月7日）<sup>2)</sup>及び「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」（2012年1月20日）<sup>3)</sup>）。しかし、この時期の改革も独法通則法の改正には至らなかった。独法通則法の改正（2014年）とこれに伴う各独法の組織及び業務の見直しと整理統廃合は、第2次安倍政権下でようやく実現することになる。この間に発覚した、独立行政法人旧緑資源機構（現独立行政法人水資源機構）による官製談合事件（2007年）や独立行政法人旧雇用・能力開発機構（現独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構）が管理する「私のしごと館」の非効率経営（2007年）は、独法改革を継続させる追い風となった。

このように、「独立行政法人整理合理化計画」から各独法の整理統廃合等に係る措置（最大時113存在した独法は87に統廃合）が概ね実施された2016年4月までの約10年間は、独法不信に基づく独法制度改革の時代であった。そのため、研究者の独法に関する関心は独法制度改革を巡る政治過程へと向けられた（例えば、西山（2009））。Lewis（2002）をはじめとするエージェンシーの廃止（agency termination）に関する一連の実証研究は、日本の独法の整理統廃合に関する政治過程を分析するにあたっても有力な手がかりを与えるはずであるが、独法制度そのものに関心を寄せてきた制度創設・改革期の独法研究からは参照

<sup>1)</sup> [https://www.gyokaku.go.jp/siryoutokusyu/h191224/gourika\\_zentai.pdf](https://www.gyokaku.go.jp/siryoutokusyu/h191224/gourika_zentai.pdf). (最終アクセス日：2018年11月2日，以下同じ)。

<sup>2)</sup> [https://www.cas.go.jp/jp/siryoutokusyu/140829doppo\\_1/index.html](https://www.cas.go.jp/jp/siryoutokusyu/140829doppo_1/index.html).

<sup>3)</sup> [https://www.gyokaku.go.jp/suishinshitsu/siryoutokusyu/dokuhou/120120\\_khoshin.pdf](https://www.gyokaku.go.jp/suishinshitsu/siryoutokusyu/dokuhou/120120_khoshin.pdf).

されなかった。

### 3. 制度安定期における独法研究

2014年の独法通則法の改正内容は、①独法が行う事務・事業の特性に応じた独法の類型化（中期目標管理法人、国立研究開発法人及び行政執行法人の3類型）、②かつての「二段階評価制度」（縣, 2014, 7頁）に代わる、主務大臣による目標策定から業績評価に至るまでのPDCAサイクルの確立、③監事機能の強化、と多岐にわたる（独立行政法人制度研究会（2015））。業績マネジメントの確立など残された課題もあるとはいえ（本特集号所収の岡本論文を参照のこと）、今時の改革はまさに「独立行政法人の制度・組織両面にわたる改革の集大成」（行政改革推進会議「独立行政法人改革等に関する基本的な方針について」、2013年12月20日<sup>4)</sup>）ということができよう。

さて、独法通則法改正以降の制度安定期に公表された独法研究は決して多くはない。しかし、制度創設・改革期の独法研究が抱えていた課題を克服する研究が公表されつつあることも事実である。例えば大山（2017）は、20の移行独法を対象として、各法人の経営努力（例：決算／予算比、独法委員会による業績評価結果）が翌年度の予算水準の決定に影響を及ぼしているか否かについて重回帰分析を行っている。その結果、「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」ことを指摘している。また、森田（2017）は、97の独法の中期目標を素材に、テキストマイニングを用いて独法に共通する活動の特徴を明らかにしようとしている。その結果、各独法に共通する活動として、「①管理系、②研究開発系、③調査系、④人材育成系といった4つのカテゴリー」がみられることを指摘している。さらに、原田（2018）は、会計検査院による国会及び内閣への随時報告「独立行政法人における民間委託の状況について」（2016年9月29日<sup>5)</sup>）を手がかりに、ロジスティック回帰分析を用いて95の独法が業務の民間委託化の実施に係る検討を行う要因を分析している。その結果、「退職公務員が独立行政法人の効率的な組織運営にマイナスの影響を及ぼしていること」を指摘している。

たしかに、森田（2017）については、主務大臣が策定する中期目標を独法の活動とみなしてよいかについて議論がありうるところである。また、大山（2017）や原田（2018）についても、独法通則法改正後の独法を対象としておらず、それぞれの分析結果が主務大臣による目標策定・評価の一元化がなされた現行独法制度下でも妥当するかについては別途検証が必要である。さらにいずれの研究でも、海外のエージェンシー研究では頻りに用いられている独法の業績評価結果を計量分析における従属変数として活用できていない。

しかし、上で取り上げた制度安定期における独法研究は、個々の独法の行動を説明する実証研究であるという意味で、独法制度の静態的な記述一辺倒であった制度創設・改革期の独法研究とは一線を画している。また、森田（2017）は、中期目標に登場する用語の頻度分析を通じて、独法の3類型のうち国立研究

<sup>4)</sup> <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/dai8/siryou2.pdf>.

<sup>5)</sup> [http://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/28/h280929\\_2.html](http://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/28/h280929_2.html).

開発法人の事務及び事業が他の2類型と異なることを指摘している。同じく原田(2018)も、事業の民間委託化の実施に係る検討については3類型のうち国立研究開発法人が最も消極的であることを分析から導いている。これらの指摘は——各独法を3類型のいずれに属させるかについては各府省の判断が大きかったとはいえ(例えば、独法個別法において中期目標管理法人に類型化されているにもかかわらず法人名に「研究」という語を含む独法が四つ存在する)——国立研究開発法人の行動が残りの2類型のそれと異なることを示唆しており、この点に関する研究の進展が待たれるところである。

#### 4. 独法制度を巡る論点

独法は、主務大臣が定める達成すべき業務運営に関する中期目標等に沿って活動することを義務づけられているとはいえ、主務大臣の認可を条件に自ら中期計画等を策定することができる。また、実際の業務運営に際しては主務大臣による事前の関与は極力行われず、渡し切り金としての性格を持つ運営費交付金による弾力的な支出を行うことができる。さらにいえば、制度創設時から指摘されているように、独法によっては独法側の担当者から「目標原案と計画原案の提示がなされ、それについて所管官庁の主管課との協議の中で固まっていく」(稲継, 2006, 54頁)こともあるという。

こうした独法の制度及び実態に鑑みれば、単に独法の制度や制度改革の内容を記述したり他国の制度と静的に比較したりするにとどまることなく、個々の独法を主務大臣に対して一定の自律性を備えた行政主体として記述・分析することが有意義である。独法の制度を描きさえすれば独法の実態が分かるわけではない。

その際に重要なのは、独法の主務大臣に対する自律性が各々の独法の歴史的発展経路や独法を取り巻く制度環境の違いから影響を受けていることを考慮に入れることである。個々の独法の今日に至る経路はバラエティに富んでおり、独法の主務大臣に対する自律性の程度は先行独法かそれとも移行独法か、あるいは統廃合を経験しているか否かといった歴史的要因によって規定されている可能性がある。また、今日の独法の活動は、災害時の相互協力に関する独法間の協定締結(国立研究開発法人防災科学技術研究所・独立行政法人国立高等専門学校機構)といったナショナルなレベル、地方自治体のダム管理支援(独立行政法人水資源機構)などのローカルなレベル及び新薬承認の国際的な拠点形成(独立行政法人医薬品医療機器総合機構)に代表される国際的なレベルへと重層的に広がりを見せている。海外でも、個々のエージェンシーの自律性が主務大臣とエージェンシーとの本人・代理人関係のみならず、上述した重層的ネットワークによっても規定されていることを指摘する研究がある(Verhoest, 2017, p.336)。個々の独法の歴史的発展経路や制度環境を考慮に入れながら独法の主務大臣に対する自律性の程度をいかに捉えるかが、今後の独法を巡る論点の一つである。

独法を巡るもう一つの重要な論点は、近年における独法の機能変化についてである。多くの独法は独法通則法の改正以降、新規業務の追加や課題解決型の研究開発の実施等を通じて、制度構想時点で期待されていた政策実施機能をようやく高めつつある。改正独法通則法の施行から昨年度末までの間に15の独法に対して21回の法改正による業務追加が行われている。また、政策実施機能の発揮とは縁遠い印象のあった国立研究開発法人においても、例えば、アカイカの漁場予測システムの開発と漁協への情報配信(国立研究開発法人海洋研究開発機構)や花きの新需要創出のための遺伝子組換えによる青いキクの開発(国立研究開発法人農業・食品産業技術総合研究機構)など、明確に「社会実装」(茅・奥和田, 2015)を意識し

た問題解決型の研究開発が展開されているのである。今後は、新たに導入された主務大臣主導のPDCAサイクルや独法制度外の要因（例えば、科学技術政策の転換）が独法の政策実施組織化にどのような影響を及ぼしているかを探る必要がある。

ここで忘れてはならないのが独法会計基準の見直しの動きである。独法の会計基準は、旧総務庁長官の委嘱を受けて1999年に設置された独立行政法人会計基準研究会の議論に遡る。企業会計原則に関する一連の制度設計において会計基準研究会の果たした役割は絶大であり、「会計とか財務っていう話は…（中略）…ほとんどの役所の方々は自分たちには手に負えない分野だと当時は思っていたんですよ。ですから、正直言って我々が作った案がほとんど通りましたね」（藤原，2008，129頁）という。その後も独法会計基準の見直しの議論は、上で述べた独法制度改革とは異なる non-salient なアリーナにおいて会計学者や会計実務家を中心に展開されてきた。例えば、損益計算書の損益で独法の運営状況を適切に把握できるのか否か、損益計算書の損益によって経営改善に向けたインセンティブが独法に生じるのか否かといった議論が積み重ねられてきた（石田，2018，503-504頁）。

独立行政法人評価制度委員会会計基準等部会及び財政制度等審議会財政制度分科会は、独法通則法改正を受けて2017年9月に「独立行政法人の財務報告に関する基本的な指針」<sup>6)</sup>を公表した（本特集号所収の佐藤論文を参照のこと）。最終的には、上記指針を受けた独立行政法人会計基準の改正案が独立行政法人評価制度委員会会計基準等部会及び財政制度等審議会財政制度分科会において承認されている<sup>7)</sup>。新しい独法会計基準について包括的にコメントすることは行政研究者である筆者の能力を超える。しかし、運営費交付金等を通じてファイナンスが確保される大半の独法において経営のインセンティブはいかにして生じるのか（本特集号所収の黒木論文を参照のこと）、また、非財務事項である年度評価結果——多くの独法では耳目を集める高評価をできるだけ避けたがるといわれる——を事業報告書に含めることが独法のアカウンタビリティ向上につながるのかといった「そもそも論」は尽きそうにない。このように、独法会計基準は、独法通則法の制定（1999年）から20年が経過した現在にあっても、独法制度の本質に関わる論点を提示し続けている。

## 5. おわりに

本稿では、制度の創設・改革時及び制度安定期における独法研究のレビューを通じて、単に独法の制度や改革の内容を記述したり他国の制度と比較したりすることとどまることなく、個々の独法を主務大臣に対して一定の自律性を備えた行政主体として記述・分析する意義を指摘した。今日の独法は活動の範囲をナショナルなレベルのみならずローカルなレベルや国際的なレベルへと広げつつある。今後は、個々の独法の主務大臣に対する自律性が各々の歴史的発展経路や複層的な制度環境によってどの程度規定されているかを読み解く作業が求められる。また、多くの独法は独法通則法の改正以降、新規業務の追加や課題解決型の研究開発の実施等を通じて、制度構想時点で期待されていた政策実施機能をようやく高めつつ

<sup>6)</sup> [www.soumu.go.jp/main\\_content/000505549.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000505549.pdf).

<sup>7)</sup> 第7回独立行政法人評価制度委員会会計基準等部会議事録（2018年8月31日）及び財政制度等審議会財政制度分科会法制・公会計部会議事録（2018年9月3日）、[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/singi/dokuritungyousei/02gyokan03\\_04000076.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/dokuritungyousei/02gyokan03_04000076.html)。  
[https://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/fiscal\\_system\\_council/sub-of\\_fiscal\\_system/proceedings\\_pf/proceedings/zaisei20180903.html](https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings_pf/proceedings/zaisei20180903.html).

ある。かかる「遅れてきた実施組織化」の要因を探ることも今後の独法研究に期待されるところである。さらに独法会計基準を巡る議論は、目立たないながらも会計学者や会計実務家を中心に断続的に行われてきた。かかる議論では、独法通則法の制定（1999年）から20年が経過した現在にあっても、独法制度におけるインセンティブやアカウントビリティーといった制度の本質が問われ続けている。

「独立行政法人制度を巡る論点」と題する本特集号が独法をはじめとする外延行政組織（peripheral public organization）研究の再興につながることにできれば幸いである。

## 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。
- 石田晴美 (2018) 「二〇一五年独立行政法人制度改革の効果検証と展望」『會計』第 193 巻第 5 号, 500-514 頁。
- 稲継裕昭 (2006) 「独立行政法人の創設とその成果」日本行政学会編『年報行政研究 41 橋本行革の検証』ぎょうせい, 42-59 頁。
- 大山耕輔 (2017) 「独立行政法人化の効果検証について」『会計検査研究』第 56 号, 5-11 頁。
- 茅明子・奥和田久美 (2015) 「研究成果の類型化による『社会実装』の道筋の検討」『社会技術研究論文集』第 12 巻, 12-22 頁。
- 君村昌編著 (2001) 『行政改革の影響分析：独立行政法人制度の創設と在り方』行政管理研究センター。
- 独立行政法人制度研究会編 (2015) 『第三版 独立行政法人制度の解説』第一法規。
- 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』第 9 巻 3 号, 55-67 頁。
- 原田久 (2018) 「天下りの実証分析——独立行政法人における業務の民間委託化を素材にして」『立教法学』第 98 号, 320-302 頁。
- 藤原真史 (2008) 「独立行政法人制度——制度設計者の意図と運用」総務省行政評価局編「オーラルヒストリーによる行革プロセスの調査研究報告書」117-150 頁。
- 松並潤 (2008) 「特殊法人改革の虚実」『レヴァイアサン』第 43 号, 44-59 頁。
- 森田弥生 (2017) 「テキストマイニングによる独立行政法人の活動分析」『日本評価研究』第 18 巻第 1 号, 15-27 頁。
- Lewis, David E.(2002) “The Politics of Agency Termination: Confronting the Myth of Agency Immortality,” *Journal of Politics*, 64(1), pp.89-107.
- Verhoest, Koen (2017)“Agencification in Europe,” Edardo Ongaro and Sandra Van Thiel (eds.) *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, London, Palgrave Macmillan, pp.327-346.

〔附記〕 本稿執筆に際し総務省行政管理局の協力を得た。  
記して感謝したい。