査読付き論文

独立行政法人の運営状況
－サーベイによる実態調査－

飯　塚　　俊太郎*
（メルボルン大学博士候補生）
稲　継　　裕　昭**
（早稲田大学政治経済学術院教授）

梗　概

本論文では，筆者らが独立行政法人の理事長を対象として独自に実施したサーベイに基づいて，独立行政法人の運営実態について検討する。1997 年の行政改革会議の最終報告を踏まえ，2001 年にスタートした独立行政法人制度については，その制度設計段階から現在に至るまで，財務や業績評価といった制度面や改革プロセスに関する研究が蓄積されてきた。他方，法人の運営実態や独立行政法人側の認識については，体系的にはほとんど把捉されてこなかったと言える。筆者らは，この研究上のギャップを補うべく，独立行政法人の運営実態を探ることを目的に，全独立行政法人の理事長を対象としたサーベイ調査を実施した。本サーベイでは，独立行政法人の自律性や運営実態，組織文化等について尋ねた。このサーベイは，同様の目的をもって約 20 ヶ国・地域のエージェンシー（政府外延組織）を対象に実施された国際 COBRA （Comparative Public Organization Data Base for Research and Analysis）サーベイをできる限り再現（replicate）する方法で実施したものである。本稿では，本サーベイの調査結果に基づいて，独立行政法人の自律性や運営実態を中心に議論する。

1. はじめに

本論文では，筆者らが独立行政法人の理事長を対象として独自に実施したサーベイに基づいて，独立行政法人の運営実態について検討する。

1997 年の行政改革会議の最終報告を踏まえ，2001 年にスタートした独立行政法人制度については，その

2018 年 7 月 31 日受付　11 月 20 日掲載決定

* メルボルン大学大学院人文社会科学研究科博士候補生（PhD Candidate, School of Social and Political Sciences, Faculty of Arts, The University of Melbourne）。修士（政治学，早稲田大学）。総合研究開発機構（NIRA）研究員等を経て，2016 年よりメルボルン大学博士候補生。
** 早稲田大学政治経済学術院教授。法学博士（京都大学）。大阪市立大学教授等を経て，2007 年より現職。総務省政策評価・独立行政法人評価委員会臨時委員（2001～2013 年），内閣官房行政刷新会議独立行政法人部会ワーキンググループメンバー（2011～2012 年），内閣府独立行政法人改革に関する有識者懇談会委員（2013 年）。

制度設計段階から現在に至るまで，財務や業績評価といった制度面や改革プロセスに関する研究が蓄積されてきた。他方，法人の運営実態や独立行政法人側の認識については，体系的にはほとんど調査，議論されてこなかったと言える。筆者らは，この研究上のギャップを補うべく，独立行政法人の運営実態を探ることを目的に，全独立行政法人の理事長を対象としたサーベイ調査を実施した。

本サーベイでは，独立行政法人の自律性や運営実態，組織文化等について尋ねた。このサーベイは，同様の目的をもって約 20 ヶ国・地域のエージェンシー（政府外延組織）を対象に実施された COBRA（Comparative Public Organization Data Base for Research and Analysis）サーベイ[1)]をできる限り再現（replicate）する方法で実施したものである。本サーベイは，本稿の最後に示すような制約もあるとはいえ，独立行政法人の運営実態等について統一的な質問票を用いて法人側の認識を聴取した稀有な試みであり，一定の価値があると考えられる。本稿では，独立行政法人の自律性や運営実態を中心に，本サーベイの調査結果の一部を報告する。

2. 先行研究

いわゆる橋本行革を通じて 2001 年以降創設された独立行政法人については，その改革過程及び制度面に関する研究が蓄積されてきた。前者は，すなわち，独立行政法人制度導入時の橋本行革から，その後の独立行政法人の変化，さらなる改革に関する研究の系譜である（増島（1999），八木（1999），君村（2001），石上（2001），古川（2001），辻（2001），Nakano（2004），Yamamoto（2004），西山（2004），内山（2005），稲継（2006），岡本（2008），桑原（2008），藤原（2008），飯塚（2012，2016），縣（2014））。後者の制度研究は，独立行政法人の組織制度（長谷部（1998），古川（2001），藤田（2005），田中・岡田（2000），君村（2001），西山（2003），岡本（2008）），評価制度（宇賀（2002），西山（2003），髙木・塚本（2004），縣（2005，2008a，2008b，2014），今村（2008），西山（2009），竹中（2013），森田（2015））及び，財務や会計制度（山本（2000），宮脇・梶川（2001），赤井・水野 他（2003），齋藤（2006），岡本（2008），山本（2008），柴崎（2008），東（2009，2013），薄井（2009））に関する研究に，さらに分類され得る。

こうした改革過程や制度に関する研究の蓄積に比して，現場での運営実態や法人側の意見，認識に関しては，独立行政法人改革関係の会議体への提出資料，関係者の発言，あるいはジャーナリズムを通じて垣間見られる情報が主となっており（ごく一例として，青木（2007）や 北沢（2005）），体系的に調査されてきたとは言い難い面がある。

一方でこの間，諸外国では，その制度面を超えて，独立行政法人に相当する中央府省外延のエージェンシーの運営実態に関する研究が蓄積されてきた。とりわけ代表的なのが，ベルギーのルーヴェン・カトリック大学を拠点として実施された COST-CRIPO（European Cooperation in Science and Technology: Comparative Research into Current Trends in Public Sector Organisation）と，その中のサーベイ調査部門である COBRA サーベイである。COBRA サーベイは約 20 の国や地域のエージェンシーを対象に実施され，各国のエージェンシーの運営実態を明らかにしてきた（Verhoest, Van Thiel et al.（2012a））。加えて同サーベイは，共通の質問票を用いることで，そのクロスナショナルな比較可能性を追求する，大規模でグローバルな調査プロジェクトであった。

ここでいうエージェンシー（agency）とは，公共部門において政策の執行・規制，公共サービス提供等を

[1)] https://soc.kuleuven.be/io/cost/index.htm（2018 年 6 月 13 日時点で閲覧可能）。

担う，中央省庁の外延に位置する半自律的な組織を意味する（Verhoest, Van Thiel et al.（2012a: 3））。世界各国において，この数十年間，いわゆる New Public Management（NPM）改革の影響を受け，そのようなエージェンシーの創設が広く見受けられた。こうした政府外延組織は必ずしも新しいものではないが，エージェンシーの普及や増加は NPM 改革によって導かれたものであり，「agencification」（エージェンシー化）という造語を通じて議論される今日のエージェンシーは，共通の特徴を有している。新経営主義（new managerialism）の規範に彩られ，事前統制から事後評価への移行のもとに，高い自律性をもって行動することが期待されているという点でも，NPM 改革の象徴的な事象と位置づけられてきた（James（2003: 1ff.），Pollitt and Talbot（2004），Talbot（2004），Smullen（2010: 4），James and Van Thiel（2011），Verhoest, Van Thiel et al.（2012a），Verhoest, Van Thiel et al.（2012b: 3ff.））。本研究のサーベイは，独立行政法人をこのように各国で進展・採用されたエージェンシーの一事例とみなした上で，COBRA サーベイを日本で追試したものである。

なお，独立行政法人がエージェンシーの一つとみなし得る理由について，説明しておきたい。確かに，独立行政法人創設後の当初の議論では，法人格や公務員身分の有無，実施庁との類似性，改革のモチベーションの相違といった観点から，イギリス等のエージェンシーと日本の独立行政法人との相違点が強調される傾向があった（Nakano（2004），内山（2005），原田（2005 : 6ff.），藤田（2005 : 149））。

他方で，その後，エージェンシー化の国際比較研究が進むにつれ，各国のエージェンシーが共通して有する諸特徴が次第に明らかになり，それらを通じてエージェンシーを識別するようになってきた。先行研究をまとめると，エージェンシーは以下の五つのような特徴を具備している（Verhoest, Roness et al.（2010 : 17f.），Talbot（2004 : 6ff.），Pollitt and Talbot（2004 : 5ff.），Pollitt, Talbot et al.（2004 : 8ff.），James（2003 : 1ff.））。

1）政策の実施執行部門が，主務府省から，別組織として切り離されていること
2）主務府省とエージェンシーとの間に擬似的な契約関係が結ばれていること
3）契約のもとで，過程よりもむしろ業績を巡って，事後的に評価が行われること
4）エージェンシーは契約の中で経営や管理の自由を持つこと
5）従来型の官僚制よりも経営主義的であり規則も緩やかであること

これらに照らすと，日本の独立行政法人制度もこうした特徴を共有していることがわかる。

まず，1）に関する点としては，独立行政法人制度の軸となる哲学として，政策の企画立案と実施執行の組織的分離があり，各独立行政法人は，特定の任務に特化した別個の法人格を有する組織として設置されている。

また，2）及び 3）の点については，独立行政法人と主務府省間には，目標と計画からなる一種の「契約」があり，その「契約」を巡る事後評価が従来型の事前統制に代替している。これらの目標と計画は，年度毎のものに加え，単年度主義を超えた複数年度に亘る中期のものも策定される。

そして，4）及び 5）の特徴に関する点であるが，独立行政法人通則法（以下，「通則法」という。）第 3 条第 3 項が，「独立行政法人の業務運営における自主性は，十分配慮されなければならない」と定めるように，法人の自主性・自律性が尊重されることとなっている。主務大臣の一般的指揮監督権は排され，大臣の権限は中期目標の指示，中期計画の認可，中期目標終了時の組織・業務全般の見直しの実施等に限定された。国が各独立行政法人に交付する運営費交付金は使途を定めない「渡し切り金」であり，弾力的で柔軟な執行を可能ならしめるとされる。さらに，予算の移流用や複数年度に亘る調達を可能とするなど，柔軟な業務運営を行い得ることになっている（独立行政法人制度研究会（2015: 3, 13, 26））。

加えて，独立行政法人の創設経緯も，それが世界のエージェンシー化の流れに位置づけられることを支

持する。そもそも，独立行政法人は，日本が独自に生み出した制度体系というよりも，イギリスのエージェンシーをはじめとする他国での先行事例が検討され，その政策学習ないし移転という経路を経て導入された制度である（行政改革会議事務局 OB 会（1998），田中・岡田（2000），君村（2001），Nakano（2004），桑原（2008））。このようなプロセスも考慮するなら，日本の独立行政法人は，世界的なエージェンシー化の潮流の一ケースと見て相違ないだろう。

本研究は，日本の独立行政法人の運営実態に関する研究が不足しているという研究上のギャップを埋めるために，また，日本がこれまで COBRA サーベイの対象外であったという事情を踏まえ，エージェンシーの意思決定者に対するサーベイ手法を用いて，国際比較可能性を担保しつつ，その運営実態を把握しようとするものである。

3. サーベイの目的と方法

本サーベイの主目的は，まず，独立行政法人の運営実態を把握するとともに，その実際の運営状況と制度上の規定を対比させ，両者の乖離を観察することである。

本サーベイは，筆者らが共同で，メルボルン大学・早稲田大学共同調査として実施した[2)]。全独立行政法人の理事長に，質問票を親展にて郵送する方法を採った。郵送法によるエリートサーベイである（De Vaus（2002: 123），McNabb（2013: 150），Van Thiel（2014: 75f.））。理事長は，独任制を採用する独立行政法人において組織の最高意思決定者であり，法人の運営実態を聴取するのに最も相応しいと考えた。また，COBRA サーベイでも，各法人の最高経営責任者（CEO）を第一選択の回答者としているため，将来的な国際比較上も好都合である。なお，理事長自身が回答できない場合には，他の役員や幹部職員が代わりに回答頂くよう依頼した。回答者属性を選択する質問への回答によると，実際の有効回答のうち，半数超が理事長自身，3 割弱が理事による回答であり，法人執行部の認識を聴取することができたと考えられる[3)]。それ以外の回答は，総務担当者等を最終的な回答者としていた。

質問票の日本語版は，COBRA サーベイの担当者と連絡を取りながら，日本の制度や文脈を踏まえつつ，できる限り COBRA サーベイの質問票の雛形と同じになるように作成し，将来的に各国間での比較が可能となるようにした。質問の大半は多肢選択式で，一部に自由回答欄を設けた。サーベイ実施期間は，2017 年 9 月から 2018 年 1 月であった。最終的に全 87 法人中 40 法人から回答が得られた。回答率は 45.9%であった。この回答率は，行政学分野におけるエリートサーベイや団体調査の回答率の相場とされる 25-40%（McNabb（2013: 150））に比べても良いと言える。さらに，本サーベイがサンプル調査ではなく全数調査であることを踏まえると，約半数から事情が聞ければ，独立行政法人全体の傾向を見るには十分な数字であると考えられる。加えて，本サーベイは，法人の運営実態や組織文化，改革への認識など幅広く多岐にわたる質問項目を含んだが，有効回答については，未回答や回答漏れはほとんどなく，ほぼすべての質問への回答が得られた。

なお，独立行政法人については，2014 年成立，翌年施行の通則法改正により，制度面での変更が生じて

[2)] 本サーベイは，メルボルン大学研究倫理審査委員会による審査を経て実施した（The University of Melbourne Human Research Ethics ID: 1748742）。また，できるだけ多くの回答が得られるよう，総務省行政管理局より，各府省の独立行政法人担当部署宛に，各担当の独立行政法人への回答を促すよう依頼文を発出頂いた。同局には，質問票の日本語版作成にあたり，アドバイスも頂戴した。お忙しい中ご協力賜ったご回答者はもちろん，本サーベイにお力をお貸し下さった関係各位に，この場を借りて深甚なる謝意を申し上げたい。

[3)] 実際には，理事長や理事を回答者として選択している回答票であっても，彼ら自身が単独で回答しているのではなく，関係する職員と相談・協議した上で回答している痕跡がうかがえるものも見られた。

いる。本稿では，通則法改正を境に，旧制度，新制度と呼称したい。

4. データ

4.1 人事・財務の自律性

独立行政法人化を含むエージェンシー化の背景には，エージェンシーに自律性を与えることによって，業務の効率性や有効性が高まるという想定があった。その想定の妥当性を巡って，エージェンシーの自律性に関する研究が進展してきたところである（Aulich, Batainah et al.（2010），Christensen and Lægreid（2006），Van Thiel and Yesilkagit（2014），Verhoest, Peters et al.（2004），Verhoest, Roness et al.（2010），Yesilkagit（2004），Yesilkagit and Van Thiel（2008），Lægreid, Verhoest et al.（2008））。

エージェンシーの自律性は，各法人が重要事項に関する意思決定を，監督する中央省庁からどの程度自律的に行い得るかという程度を意味する（Verhoest, Roness et al.（2010: 18-19））。自律性は一面的ではなく，むしろ多面的に捉えるべきものとされる。まず，制度上規定されている（*de jure*）自律性と，実際の（*de facto*）自律性との区別がある。さらに，自律性は，人事経営，財務経営，法人内部の規程作成の自律性等，様々な角度から捉えられる。加えて，組織の戦略に関わる自律性と，執行面における操作的（operational）な自律性という区別もある（Yesilkagit and Van Thiel（2008: 143ff.），Van Thiel and Yesilkagit（2014: 319），Verhoest, Peters et al.（2004: 102ff.），Verhoest, Roness et al.（2010: 188ff.））。

こうした先行研究を踏まえつつ，本サーベイでは，人事及び財務の観点から，法人経営における自律性の程度を尋ねた。

はじめに，人事については，人事戦略面に関わる人事制度一般に関する事項と，執行面に関わる個別人事案件に関する事柄とに分けて尋ねた。前者は，法人の職員数，給与水準，昇任昇格条件，人事評価方法，採用基準の 5 つの観点から，また後者については，職員一人一人の昇給，昇格，評価，採用，解雇の 5 つの側面から捉えた。自律性は，それらの決定に際し，主務省庁とどの程度調整の必要があるかを尋ねる形で把握した。なお，こうした事柄については，制度上は，主務府省等の事前の了解なく，法人サイドで決定できることになっている（独立行政法人制度研究会（2015: 132, 264ff. 267, 287ff.））。

まず，人事制度一般に関する自律性に目を向けると，給与水準については 8 割の回答者が，職員数については約 6 割が，主務府省あるいは財務省等の関係省庁との調整が必要である（「密接に」＋「ある程度」）と回答した（図 1）。これを見ると，現在でも，主務省庁側が法人の職員数や報酬額を厳しくコントロールしていることがうかがえる。こうした職員数や報酬のようなマクロ事項に比べ，昇任昇格条件や人事評価方法，採用基準については，法人サイドにより大きな裁量が見られるが，3 割程度の法人では主務府省等との調整を要している。

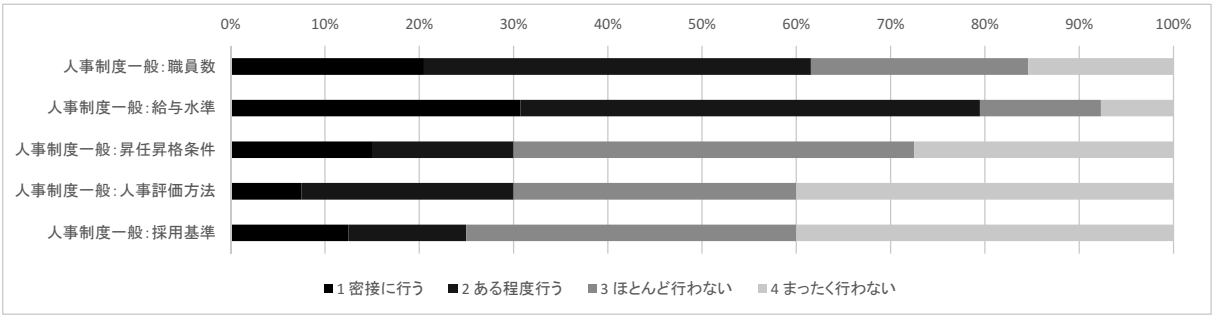

図 1 人事制度一般についての主務府省・関係府省との調整の必要

人的資源全体にかかる制約については，別の角度からも尋ねた。「あなたの法人では職員の増員は行いやすい」という記述にどの程度同意するかを尋ねたところ，65%の回答者が同意せず（「ほとんど」＋「あまり」同意しない），「非常に同意する」と答えたのは皆無であった。「ある程度同意する」が 10%で，残余は「どちらともいえない」であった。現に，独立行政法人の労働組合側からは，職員，とくにフルタイムのいわゆる正規職員の増員がしづらく，それが公的サービス供給や研究活動等に悪影響を与えているという懸念が表明されているが(国公労連・独立行政法人等対策委員会事務局（2017)），本サーベイの結果も加えると，労使双方がそうした認識を共有していることがわかる。

他方，個別人事案件について見ると，法人の自律性は格段に上がる。いずれの項目でも，主務府省等との調整が必要と答えた法人は10%程度であり，法人側に高い裁量があることがわかる（図2)。ただし，重要な点は，こうした執行上の自律性が，人事制度一般に関する戦略レベルでの自律性にかかる制約を前提とした，いわば手足の縛られた中でのものだということであろう。

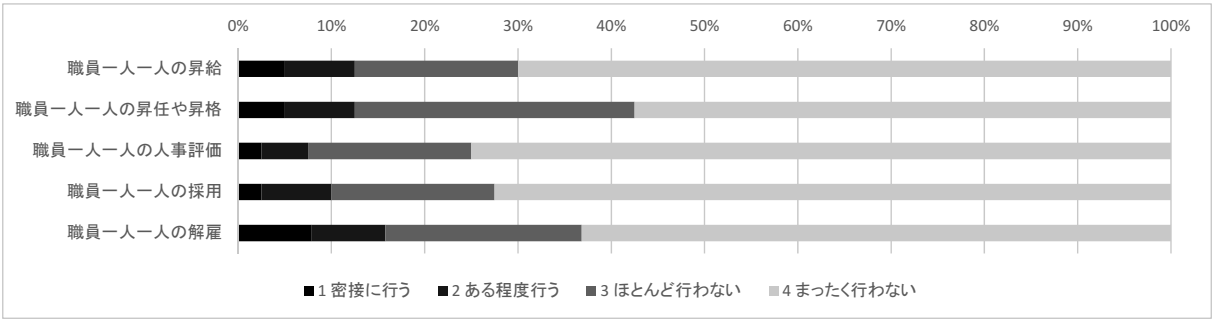

図 2 個別人事案件についての主務府省・関係府省との調整の必要

財務運営上の自律性については，単年度内での予算全般での移流用，同じく人件費と物件費間の移流用，中期目標期間内での年度をまたがる予算の移流用を行うに際し，主務府省や関係府省とどの程度調整を必要としているかを聴取することで把握した。また，個別法で債券発行，財団や企業への出資が認められている法人については，当該行為を行う際の調整の程度も併せて尋ねた。なお，制度上は，いずれも法人側が自律的に決定できることになっている。

図3を見ると，単年度内での移流用は，6割方の法人で自律的に決定できる一方で，3，4割の法人では，主務府省等との調整を必要としている。さらに，複数年度間の移流用となると，半数程度が調整を要すると回答した。調整の必要性は，他団体への出資や債券発行ではさらに高まる。

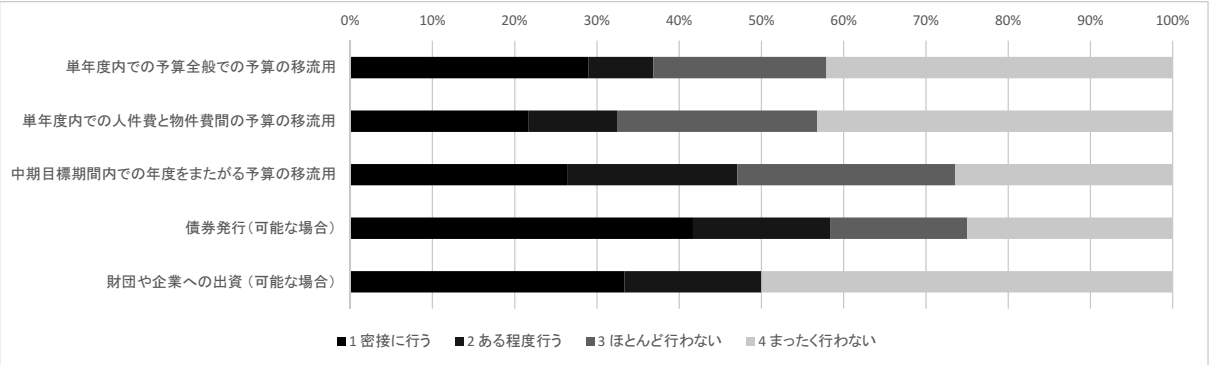

図 3 財務運営上の主務府省・関係府省との調整の必要

本サーベイでは，財政の執行面での自律性だけでなく，法人側が戦略的に有する財政面での自律性として，財源の充足程度についても尋ねた。その結果，約 7 割の回答者が政府からの財源措置に不満を述べ，充足していると答えたのは 1 割にも満たなかった。自由解答欄では，独立行政法人化以降，運営費交付金の削減が続き，組織運営が行き詰まっているという回答が複数あった。加えて，財源の使い方に実際に柔軟性が認められているかどうかを尋ねた問いでは，約半数の回答者が十分な柔軟性が得られていないと回答した。

さらに，調達関連の制約に関する認識についても尋ねたところ，半数超の回答者が現行の調達ルールが厳しく，負担感を感じていると回答し，約半数が，調達ルールによって実際に業務運営への支障が生じたことがあると回答した。自由回答では，随意契約をより柔軟に認めて欲しいという回答があった。

以上を要約すると，人事経営においても，財務経営においても，執行レベルでの自律性はある程度認められる一方で，制度一般に関わるような戦略的な次元での自律性が実際には限定されていることがわかる[4)]。何よりも，法人側は，人的資源，財源ともに，使えるリソースに大きな制約があると認識している。自由回答欄での回答も踏まえると，法人側が欲しているのは，執行レベルでの自律性はもとより，戦略レベルでの自律性であることが読み取れる。

4.2 中（長）期目標・計画

独立行政法人制度では，主務大臣が法人に対し中期目標を指示し，それに基づいて法人が中期計画を作成の上，それに従って業務を遂行する，というのが業務の流れとなっている（新制度の国立研究開発法人においては中長期目標と計画，行政執行法人においては単年度目標と計画）。法人の自主性や自律性を重んじる制度の中で，中期目標は主務大臣から法人に対する指示の重要な手段であり，中期計画は，その目標を達成するための具体的計画として重要である。主務大臣によるガバナンスをどう効かせるかは，独立行政法人改革でも度々課題となってきた。本サーベイでは，こうした制度が実際にどのように機能しているかについて，目標と計画それぞれの策定にあたり，主務府省と法人いずれがイニシアティブを取っているかという問いを通じて聴取した。

中期目標策定について主務府省側にイニシアティブがあると回答したのが約 7 割，中期計画策定について法人側にイニシアティブがあるとしたのもおよそ 7 割であった（図 4）。すなわち，多くの法人では，制

4) なお，本稿は日本の独立行政法人に焦点を絞っており，本格的な国際比較分析は今後の課題であるが，筆者の一人が別稿で準備的に考察したところによれば，COBRA 参加各国においても，制度一般に係る戦略レベルでの自律性の程度は執行レベルでのそれに比べて小さい傾向があるものの，日本の場合，両者の差が極めて大きいことが特徴となっている（Iizuka, 2018）。

度通りに目標と計画の策定が行われているようである。中期目標については事実上法人サイドで下書きされているのではないか，という見方もあるが[5]，ここでの尋ね方と結果の限りでは，そうしたことは裏書きできなかった。ただし，本サーベイ中，別の質問にて，中期目標や中期計画の策定にあたって主務府省や関係府省とどの程度意見調整を行っているかを尋ねたところ，9 割を超える法人が，中（長）期目標，計画双方とも，主務府省等と密接に協議した上で策定しているとしている。

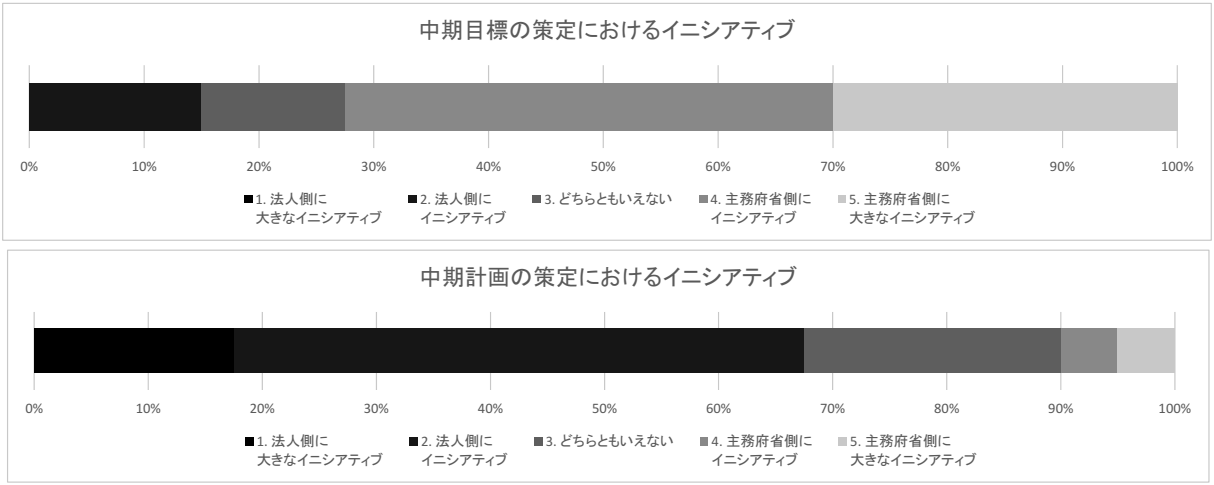

図 4 中期目標・中期計画の策定におけるイニシアティブの所在

4.3 目的積立金

目的積立金は，各独立行政法人において生じた利益の残余に関し，主務大臣の承認を得た額について，将来のために法人側で積み立てることのできる制度である[6]。経営努力の結果としての一種の自己収入を認めることで，業務の効率化へのインセンティブを付与しようという目的である。

しかし，旧制度の時代から，本制度の適用実績はごく僅かに留まっており，必ずしもうまく機能しているとは言えないという指摘がある（岡本（2008: 711ff.），縣（2014: 8））。その理由としては，例えば，経営努力認定の運用基準が厳しすぎるといった点や，目的積立金が認定される代償として財源措置が減少するという恐れを法人側が抱いている点，運営費交付金への交付金の算定において自己収入が算定基準額から控除されることとなっているため自己収入の増加が経営努力を促すインセンティブとして働いていない点などが指摘されてきたところである（独立行政法人制度研究会（2015: 208ff.），縣（2014: 8））。

新制度においては，自己収入が増えれば運営費交付金への依存は減るという中長期的な原則については変更がなかったものの，上記の指摘が反映されて，経営努力認定要件の柔軟化などが図られた（独立行政法人制度研究会（2015: 210））。

こうした背景を踏まえ，本サーベイでは目的積立金の運用実態について聴取した。その結果，「目的積立金を積み立てたことがある」と回答した法人は 2 割に留まり，6 割強が積み立てた実績がないと回答した。積み立てたことがあるかどうかわからないという回答も約 2 割あった。これを見る限り，先行研究が示す通り，活用数としては限定的で，制度は大きなインセンティブとして働いていないことが読み取れる。こうした法人側の認識は，目的積立金に法人のインセンティブを付与した制度設計者側の意図（岡本（2008:

[5] スウェーデンでも，主務府省からエージェンシーに発することになっている指示や目標について，エージェンシー側が下書きしていたり，両者間で事前の交渉が行われているということが指摘されている（Rubin and Kelly (2007: 575)）。
[6] 新制度では，目的積立金は，中期目標管理法人及び国立研究開発法人に適用可能となっている。

711ff.)) と異なる。

また，積み立てない理由を複数選択方式で尋ねたところ，「経営努力による利益の認定が厳しいから」，「積み立てるべき利益がないから」を，それぞれ 10 法人が選択した。この点では，利益の認定が厳しいという認識が制度変更後の現在も共有されているようであるし，厳しい財政下で利益をあげられないという事情もあると考えられる。他方で，「目的積立金を積み立てても，その分運営費交付金等から控除されてしまうから」という選択肢を選択した回答者は 1 名に留まっており，目的積立金中の自己収入を増やすインセンティブが機能していないという先行研究での指摘については，本サーベイでは確認できなかった。なお，運営費交付金が主要な財源でない法人からは，そもそも目的積立金というインセンティブが機能しない財務構造である，という指摘も見られた。

4.4 独立行政法人評価の活用状況

独立行政法人制度の鍵の一つが，その業績評価である。新制度においては，主務大臣自身による一元的な評価へと変更されているが，かつての旧制度における業績評価は，所管の各府省に設置された評価委員会による一次評価と，総務省の審議会である政策評価・独立行政法人評価委員会による二次評価により構成されていた。それは，お手盛り評価を防ぐとか，専門性と省庁横断性の双方を担保するといったメリットがあった。他方で，重厚な二段階評価は，手間も時間も要する反面，評価結果のフィードバックの確保が不足しているという指摘があった（縣（2014: 7，2005），今村（2008））。また，評価作業の手間や時間といった負担感の一方でメリットが感じ難いという「評価疲れ」が政策評価一般に指摘されているところであるが（真渕（2009: 452）），これが独立行政法人評価にも認められるとされてきた（西山（2009））。

こうした背景を踏まえ，本サーベイでは，法人側の業績評価に対する認識について聴取した（図 5）。まず，業績評価の客観性や目標指向性については，それぞれ 8 割，7 割程度が肯定的に捉えている。また，業績評価が翌年度以降の業務運営にフィードバックされているかを尋ねたところ，7 割超の回答者は，業績評価結果が翌年度以降の業務運営にフィードバックされていると認識している。「正直なところ，業績評価は役立っていない」と考える回答者は 1 割強に留まった。この結果を見る限り，実態としては，業績評価結果は何らかの形で利用され，また意味があると考えられているようである。もっとも，サーベイには一般的に，回答者が社会的に望ましいと考えられる回答を選択しがちになるバイアス（social disability bias）があり（De Vaus（2002: 130）），この結果を検討するに際しても考慮しなければならない。

他方で，問題は，業績評価の負担感の重さである。約半数の回答者が，「業績評価は業務運営上の負担になっている」とその作業の負担感の重さを訴える。逆に，かかる負担を積極的に否定する回答者は 1 割に満たない。さらに，「業績評価はさらに簡素化すべきだ」という回答者は 7 割であった。独立行政法人サイドに「評価疲れ」が見られ，さらなる評価の簡素化を求めていることが本サーベイ結果からも読み取れる。

加えて，「評価結果が財源措置に反映されている」と考える回答者も 2 割未満であった。現状では，業績評価上の観点での努力を重ねても，予算面でのインセンティブが生じない様子が伺える。法人の業績評価結果が予算に反映される仕組みが，新制度においても担保されていないとの指摘があったが（岡本（2014: 21）），このサーベイ結果もそうした指摘を裏打ちしていると言えよう。

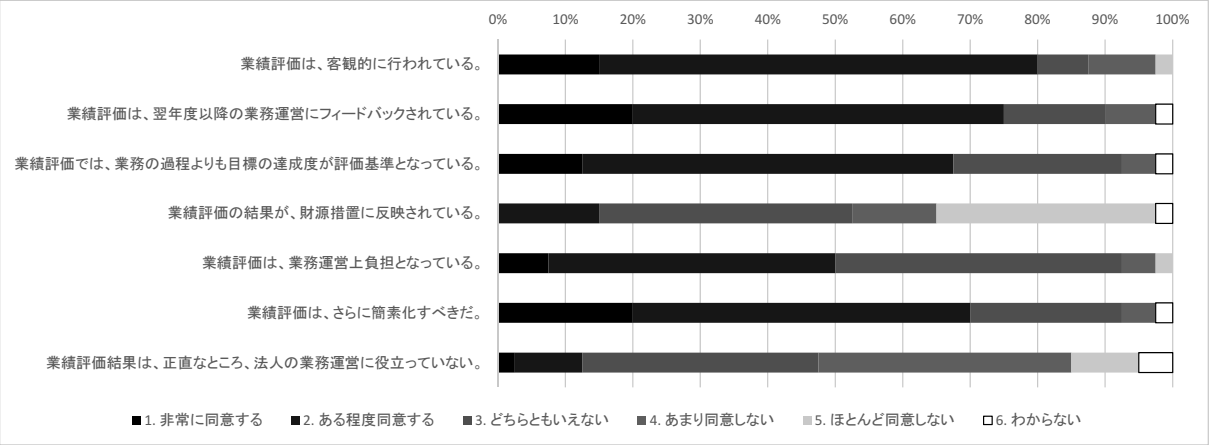

図 5 独立行政法人の業績評価に対する認識

4.5　独立行政法人改革についての認識

独立行政法人制度に関しては，評価疲れと同様に，「改革疲れ」も指摘されてきた。独立行政法人が行政改革会議の産物であるだけでなく，その後も，度重なる改革のツール，そして対象とされてきたためである（飯塚（2016））。制度創設以来の度重なる法人統廃合という量的な改革に加え，2007 年の独立行政法人整理合理化計画以降は，複数の政権により，制度改革案が複数提出された。最終的に通則法改正法案は 2014 年に可決されたが，それまで 2008 年と 2012 年に二度廃案となっている。こうした中で，独立行政法人側が，この長年の改革をどのように認識しているかは重要な論点と言える。

図 6 に示すように，改革への認識について，多面的に尋ねた。まず，長年の独立行政法人改革の方向性が明確だったと答えたのは 1 割に満たず，どちらともいえないが大半であった。しかも約半数の法人が，改革によって「翻弄」されたと回答している。一方，改革により，制度が改善したとポジティブな回答をしたのは 1 割程度である。今回の通則法改正の結果，業務運営がしやすくなったとしたのも 1 割程度であった。法人の裁量が拡大したという回答は 1 割未満であり，むしろ 4 割程度はそれを否定的に捉えている。

こうして見ると，改革の成果は，法人側に必ずしも肯定的に評価されているとは言えない。さらに，今般の改革には，業績評価を一元化することで評価の複雑さを軽減するという目的もあったが，実際に簡素化したと認識している回答者も 2 割に満たず，むしろ約 4 割がこれに否定的な見解を示している。この点は，先に見た，業績評価に対する負担感の重さを訴える声と整合的である。

旧制度においては多種多様な法人を一つの制度が包含しており，画一的過ぎるという批判があったことから，新制度では，独立行政法人という大きな枠組みを温存しつつ，中期目標管理法人，国立研究開発法人，行政執行法人の三つに類型化された。この点について，個々の法人の事情が反映されやすくなっている制度か否かを尋ねたところ，25%が肯定した一方，45%はこれを否定した。特に研究開発系の法人からは，独立行政法人という枠組み自体から出ることを所望する声も見られた。多様な法人を包含していることの限界が未だあることも見て取れる。

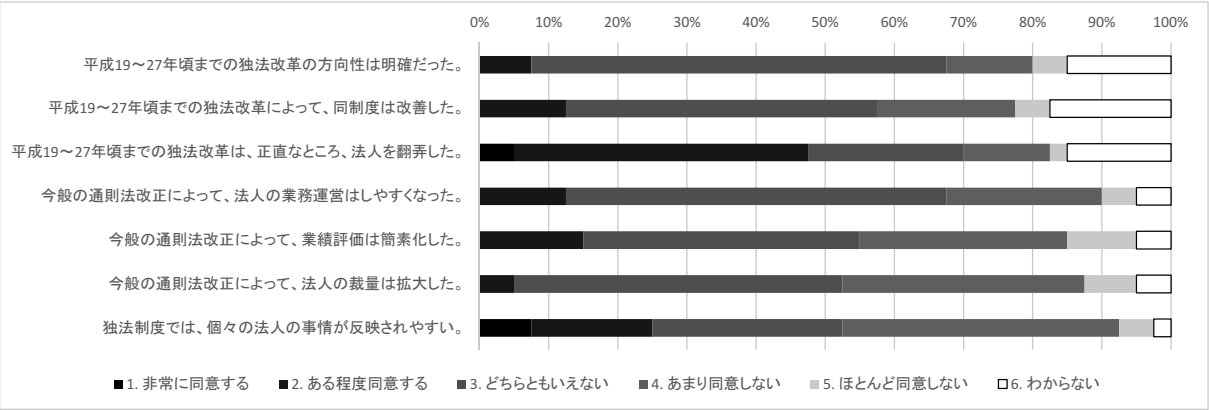

図 6　独立行政法人改革に対する認識

5. おわりに

本論文では，筆者らが独自に実施したサーベイ調査結果をもとに，独立行政法人の運営実態について多面的に検討した。

独立行政法人制度の肝とも言える，法人の自主性・自律性については，自律性が執行レベルに留まっており，戦略レベルでの自律性は極めて限定的なものとなっていることがわかった。人的・財的資源面におけるマクロレベルでの統制が大きく，いわば手足が縛られた中で，オペレーショナルなレベルでの自律性がかろうじて認められているというところであろう。

他方，目的積立金のようなインセンティブ構造についてはあまり機能しておらず，評価結果によって財源措置が増加するという認識も見られない。また，改革の成果についても，法人側に必ずしも肯定的に評価されているとは言えない。ただ，新制度は施行後数年を経過したばかりであり，今後どのように定着・改善していくか，引き続き観察していく必要があろう。

最後に，本サーベイの限界に言及しておきたい。まずは，質問票の設計を巡る問題である。COBRA サーベイを含め，複数の国で同一の質問票を用いて実施されるサーベイでは，各国の事情と国際比較可能性をどう両立させるかというトレードオフがある（Aulich, Batainah et al.（2010: 219））。すなわち，国際比較可能性を担保しつつ，日本の制度や文脈に質問票を適合させることが求められるが，この作業は容易ではなかった。また，今後，国際比較をする上では，各国のサーベイの時期が異なるという点が問題となりうる。COBRA サーベイの責任者と筆者の個人的コミュニケーションによると，こうした点は，COBRA サーベイ側としても認識している問題であるという。

また，本サーベイで得られた情報は，回答者の認識変数であって，観察変数でないことにも留意しなければならない。この点は，独立行政法人に関する公開情報等も加味して，本サーベイデータをより深く分析する必要性が喚起される。さらに，サーベイには一般的に，回答者が社会的に望ましいと考えられる回答を選択しがちになるバイアス，すなわち social disability bias があるとされており，この点についても，併せて考慮に入れる必要がある（De Vaus（2002: 130））。ただし，裏を返せば，こうしたサーベイ一般のバイアスにもかかわらず，回答者が政府からの財源措置や独立行政法人改革の成果等について少なからぬ不満を表明したことは重要な知見と言えよう。

このような限界を抱えているとはいえ，本サーベイは，独立行政法人の運営実態について，統一的な質問票を用いて法人側の認識を聴取した稀有な試みであり，そのデータには一定の価値があると考えられる。

とりわけ，本サーベイの強みは，国際的に統一された質問票を用いたことで，クロスナショナルな比較可能性を担保した点にある。COBRA サーベイの主対象は，いずれも中央省庁の外延に位置するエージェンシーと一定しているので，各国の行政活動やそのコンテクストを比較する一材料ともなりうる。

今後は，本稿では紙幅の都合上紹介しきれなかった組織文化に関するデータや，国際比較の観点からの分析，法人類型ごとの比較分析等について，稿を改めて発表して参りたい。とりわけ，本サーベイの最終目標は，COBRA サーベイの各国データとの比較を通じ，日本の独立行政法人の運営実態を国際比較の視座から検討することである。従って，本格的な国際比較分析が今後の主たる課題である。

参考文献

青木昌彦（2007）「独立行政法人（私の履歴書）」日本経済新聞 2007 年 10 月 28 日。

赤井伸郎・水野敬三 他（2003）「独立行政法人システムの経済理論：メリット・デメリットの論理的整理」『フィナンシャル・レビュー』67，151-171 頁。

縣公一郎（2005）「独立行政法人評価制度の現状と展望」『Waseda Public Management』3，90-97 頁。

縣公一郎（2008a）「中央政府行政組織の外延：独立行政法人と公益法人」『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　平成 19 年度』。

縣公一郎（2008b）「独立行政法人整理合理化計画」『季刊行政管理研究』121，1-2 頁。

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』49，5-10 頁。

東信男（2009）「独立行政法人会計基準の課題と展望：損益計算に焦点を当てて」『会計検査研究』40，97-109 頁。

東信男（2013）「改革を迫られた独立行政法人制度：独法会計に焦点を当てて」『会計検査研究』48，71-89 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』139，38-54 頁。

飯塚俊太郎（2016）「独立行政法人制度：多様性のなかの行政組織」縣公一郎・藤井浩司編『ダイバーシティ時代の行政学』早稲田大学出版部，267-287 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』41，42-59 頁。

今村嘉宏（2008）「独立行政法人評価結果のフィードバックに関する考察」『公共経営研究 e』1，38-55 頁。

石上泰州（2001）「独立行政法人化の政治・行政過程」君村昌編著『行政改革の影響分析』行政管理研究センター。

宇賀克也（2002）「独立行政法人評価における政策評価・独立行政法人評価委員会の役割」『ジュリスト』1225，66-70 頁。

薄井繭実（2009）「独立行政法人会計の特徴とその課題」『立法と調査』296，74-81 頁。

内山融（2005）「政策アイディアの伝播と制度：行政組織改革の日英比較を題材として」『公共政策研究』5，119-129 頁。

岡本義朗（2008）『独立行政法人の制度設計と理論』中央大学出版部。

岡本義朗（2014）「独立行政法人改革は成功するのか」『情報センサー』97，18-21 頁。

北沢栄（2005）『静かな暴走 独立行政法人』日本評論社。

君村昌（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。

行政改革会議事務局 OB 会（1998）『21 世紀の日本の行政：行政改革会議活動記録』行政管理研究センター。

桑原英明（2008）「日本の独立行政法人制度の創設と変容」中京大学社会科学研究所英連邦研究部会編『英連邦多文化主義国家の社会と文化』成文堂。

国公労連・独立行政法人等対策委員会事務局（2017）「独立行政法人改革とは何だったのか：独立行政法人制度の問題点」『Kokko＝こっこう』26，17-25 頁。

齋藤清史（2006）「独立行政法人の契約規制：そのあり方と方向性」『会計と監査』57(8)，26-30 頁。

柴﨑直子（2008）「独立行政法人の利益剰余金の国庫納付：独立行政法人会計の現状と課題」『経済のプリズム』57，1-9 頁。

髙木勇三・塚本壽雄（2004）「独立行政法人とアウトカム評価」『Waseda Public Management』1，46-55 頁。
竹中一人（2013）「独立行政法人の二次評価に関する考察」『日本評価研究』13(2)，69-82 頁。
田中一昭・岡田彰（2000）『中央省庁改革：橋本行革が目指した「この国のかたち」』日本評論社。
辻隆夫（2001）「独立行政法人の課題：公務員制度との関連を中心に」君村昌編著『行政改革の影響分析』行政管理研究センター。
独立行政法人制度研究会（2015）『独立行政法人制度の解説（第 3 版）』第一法規。
西山慶司（2003）「政府部内における「エージェンシー化」と統制の制度設計：日英比較による NPM の理論と実際」『公共政策研究』3，106-117 頁。
西山慶司（2004）「独立行政法人制度と特殊法人等改革に関する研究：理念と政策上の課題」『季刊政策分析』1(1)，5-14 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』9(3)，55-67 頁。
長谷部恭男（1998）「独立行政法人」『ジュリスト』1133，99-104 頁。
藤田宙靖（2005）『行政組織法』有斐閣。
藤原真史（2008）「独立行政法人制度：制度設計者の意図と運用」『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　平成 19 年度』。
古川俊一（2001）「独立行政法人の制度設計」『公共政策研究』1, 166-178 頁。
増島俊之（1999）「中央省庁等改革基本法行革の特色と問題点」『レヴァイアサン』24, 25-49 頁。
真渕勝（2009）『行政学』有斐閣。
宮脇淳・梶川幹夫（2001）『「独立行政法人」とは何か：新たな公会計制度の構築』PHP 研究所。
森田弥生（2015）「独立行政法人制度における評価」『日本評価研究』15(1)，57-67 頁。
八木俊道（1999）「政府事業分野の変遷と独立行政法人制度」『季刊行政管理研究』87，39-56 頁。
山本清（2000）「独立行政法人の財務と会計に関する考察」『岡山大学経済学会雑誌』31(4)，871-898 頁。
山本清（2008）「合理的根拠に基づく制度改革を：独立行政法人制度の見直し」『会計検査資料』516，23-25 頁。
Aulich, C., Batainah, H. et al. (2010) “Autonomy and Control in Australian Agencies: Data and Preliminary Findings from a Cross-National Empirical Study,”*Australian Journal of Public Administration*, 69(2), pp.214-228.
Christensen,T. and Lægreid, P. (2006) *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Ltd.
De Vaus, D.A. (2002) *Surveys in Social Research*, Oxford, Routledge.
Iizuka, S. (2018) “Consequences of Agencification in Japan: An Analysis of Survey Data,” Paper presented at the 25th World Congress of Political Science, Brisbane, Australia, July 2018.
James, O. (2003) *The Executive Agency Revolution in Whitehall:Public Interest Versus Bureau-Shaping Perspectives*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
James, O. and Van Thiel, S. (2011) “Structural Devolution to Agencies,” Christensen, T. and Lægreid, P. (eds.) *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Farnham, Ashgate, pp.209-222.
Lægreid, P., Verhoest, K. et al. (2008) “The Governance, Autonomy and Coordination of Public Sector Organizations,”*Public Organization Review*, 8(2), pp.93-96.

Mcnabb, D. E. (2013) *Research Methods in Public Administration and Nonprofit Management: Quantitative and Qualitative Approaches* 3rd ed., Armonk, M.E.Sharpe.

Nakano, K. (2004) "Cross-National Transfer of Policy Ideas: Agencification in Britain and Japan," *Governance*, 17 (2), pp.169-188.

Pollitt, C. and Talbot, C. (eds.) (2004) *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, London, Routledge.

Pollitt, C.,Talbot et al. (2004) *Agencies: How Governments Do Things through Semi-Autonomous Organizations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Rubin, I. S. and Kelly, J. (2007) "Budget and Accounting Reforms," Ferlie, E., Lynn Jr., L.E. et al. (eds.) *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press, pp.563-590.

Smullen, A. (2010) *Translating Agency Reform: Rhetoric and Culture in Comparative Perspective*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Talbot, C. (2004) " The Agency Idea," Pollitt, C. and Talbot, C. (eds.) *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, London, Routledge.

Van Thiel, S. (2014) *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*, London, Routledge.

Van Thiel, S. and Yesilkagit, K. (2014) "Does Task Matter? The Effect of Task on the Establishment, Autonomy and Control of Semi-Autonomous Agencies," *International Review of Administrative Sciences*, 80(2), pp.318-340.

Verhoest, K., Peters, B. G. et al. (2004) "The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review," *Public Administration and Development*, 24(2), pp.101-118.

Verhoest, K., Roness, P.G. et al. (2010) *Autonomy and Control of State Agencies: Comparing States and Agencies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Verhoest, K., Van Thiel, S. et al. (eds.) (2012a) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Verhoest, K., Van Thiel, S. et al. (2012b) "Introduction," Verhoest, K.,Van Thiel, S. et al. (eds.) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp.3-17.

Yamamoto, K. (2004) "Agencification in Japan: Renaming or Revolution?," Pollitt, C. and Talbot, C. (eds.) *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, London, Routledge, pp.215-226.

Yesilkagit, K. (2004) "Bureaucratic Autonomy, Organizational Culture, and Habituation: Politicians and Independent Administrative Bodies in the Netherlands," *Administration & Society*, 36(5), pp.528-552.

Yesilkagit, K. and Van Thiel, S. (2008) "Political Influence and Bureaucratic Autonomy," *Public Organization Review*, 8(2), pp.137-153.