



Title	独立行政法人の自律性と組織ガバナンス
Author(s)	長島, 正己
Citation	北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル, 11, 165-198
Issue Date	2005-01
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/22348
Type	departmental bulletin paper
File Information	11_P165-198.pdf



独立行政法人の自律性と組織ガバナンス

ながしままさみ
長島正己

目次

はじめに	167
第1章 検討に当たっての基礎理論	167
第1節 NPM理論の検証と独立行政法人制度の位置付け	168
第2節 エージェント理論	170
第3節 X-効率理論	171
第2章 国の独立行政法人の制度	172
第1節 業務運営の流れ	172
第2節 財務会計制度	173
第3節 人事管理制度	175
第3章 国の独立行政法人の現実	176
第1節 独立行政法人評価の概要	176
第2節 財務会計面の現実	177
1 財務会計の効果と課題に関するアンケート	177
2 施設費と受託費の問題	178
3 中期予算の形骸化	179
4 運営費交付金の収益化の問題	181
5 経営努力の認定の困難さ	182
第3節 人事管理面の現実	183
1 少ない人事管理の情報開示	183
2 役員の人事のガバナンスへの影響	184
3 業績給与制の空洞化	186
4 産業技術総合研究所の取組み	187
第4章 独立行政法人制度が有効に機能するための条件	188
第1節 中間的制度の見直しの必要性	188
第2節 独立行政法人の改革グレード	189
第3節 組織評価の重要性	189
第5章 地方自治体の独立行政法人制度の活用	190
第1節 地方独立行政法人制度の概要	190

第2節 地方独立行政法人制度導入に当たっての留意点	191
第3節 独立行政法人制度の考え方の地方自治体への応用	193
おわりに	195

はじめに

2001年4月に57法人で始まった国の独立行政法人制度は、2003年12月現在で92法人にまで拡大している⁽¹⁾。2004年4月からは、国立病院の機構化や各国立大学の法人化（国立大学法人）が始まったのに加え、地方独立行政法人法の施行により、地方自治体でも試験研究機関や公営企業等の独立行政法人化が可能となった。

独立行政法人制度は、中央省庁等の改革の柱として行政改革会議の最終報告（1997年12月）を受けて創設された。同報告では、制度創設の基本理念として「国民のニーズに即応した効率的な行政サービスの提供等を実現する、という行政改革の基本理念を実現するため、政策の企画立案機能と実施機能とを分離し、事務・事業の内容・性質に応じて最も適切な組織・運営の形態を追求するとともに、実施部門のうち一定の事務・事業について、事務・事業の垂直的減量を推進しつつ、効率性の向上、質の向上及び透明性の確保を図るため、独立の法人格を有する「独立行政法人」を設立する」と述べている。これに基づき、独立行政法人制度は、国の事前関与をできるだけ排除して自律的な組織・業務運営を可能にするとともに、業務の結果を評価・改善する事後評価を柱とする仕組みを導入し、国民の求める成果の達成を重視する制度への移行を図ることを目指している。

独立行政法人制度は、今後更なる拡大の方向が模索されている一方で、発足して3年が経過し、はじめて中期計画自体の事後評価を受ける独立行政法人（教員研修センター）が発生するなど新しい段階に入りつつある。行政改革の基本理念どおり国民のニーズに即応した効率的な行政サービスを提供するための有効なツールとなっているのか真価が問われる段階である。その真価の検証に当たっては、独立行政法人制度導入によってコスト削減や国の行政の垂直的減量が図られたという能率性（効率性・経済性）の側面に加え、国の事前関与・事後評価の質や、国と独立行政法人との両者間及び独立行政法人内部におけるガバナンス⁽²⁾

がいかに変化し、独立行政法人の自律性が質と領域の両面からどこまで高まってきているか、また、行政サービスの質的改善や独立行政法人制度の透明性がどこまで進化したかを具体的に検証する必要がある。

そこで、本論文では、まず第1章で、独立行政法人制度を検討する上で分析の基礎となる理論を紹介した上で、第2章で、現行の国の独立行政法人制度を概観し、ガバナンス形成の企図を理論的側面から整理する。さらに第3章では、国と独立行政法人間及び独立行政法人内部におけるガバナンス関係に決定的な影響を与える媒介要因たる財務会計面と人事管理面を中心に、制度が企図しているガバナンスの形成が実際になされているか、なされていないとすればその理由は何なのかを考察する。続く第4章では、この考察を踏まえ、独立行政法人制度が有効に機能するための条件の提示を試みる。そして最終章の第5章では、筆者が自治体職員ということもあり、地方自治体における独立行政法人制度の活用について検討する。

第1章 検討に当たったの基礎理論

日本の独立行政法人制度の基本となった英国のエージェンシー制度は、方法論的個人主義の代表であるオーストリア経済学派のハイエク（Hayek）の考え方を基本として政策展開したサッチャー政権の行政改革で志向されたものである。行政の企画立案部門と執行部門を分離し、個人主義の基本である「個」を尊重する視点から最終的なサービスの受け手に近い執行部門にできる限り裁量権を移譲することを柱としている。

こうした考え方に対して、そもそも行政の企画立案機能と執行機能とを明確に役割・責任ともに分離できるのかという反対意見もある⁽³⁾。実体的に見た場合、通常の行政組織は、その全部分において両者の機能が同時に行われていることに特徴があり⁽⁴⁾、執行部門と呼ばれる組織でも執行についての企画立案を自ら行うと判断することも可能だからである。しかし、従来の行政組織は、上部

組織が決定した規則やルールによって行政サービスの提供方法等が基本的に統制され、予算の配分を行ってもその用途に対して細部にわたる制限を受け柔軟な対応ができないなど下部組織の裁量の範囲はかなり限定的な場合が多い。そのため、行政組織では、全部分で企画立案機能と執行機能の両者が同時に行われているとしても、その実質的役割の質は均一ではなく、上下組織関係において下部組織の企画立案機能はかなり限定的であり、企画立案における選択肢の抽出と選択決定の幅も限定的かつ機械的性格を強くする傾向にある。このように下部組織がルールドライブ型体質である一方で、国民ニーズに係る情報は、第一線で業務を担っている下部組織の方が豊富に保有し優位性を持っていることが多く、国民ニーズに遠い位置にある上部組織がサービスの提供方法等を定めることは、情報の非対称性を通じて企画・業務と国民ニーズの乖離を生じさせやすい構造を生み出す原因となる。そうした乖離の深刻化は、行政内部の目標管理と責任関係を今まで以上に不明確にする。したがって、下部組織への諸制約や資源配分を行ってきた上部組織を企画立案部門、実際に国民に直接業務を提供している下部組織を執行部門と位置づけ、両者間の役割と責任を明確化した上で、公共サービスとしての質や効率性をガバナンスする手法を模索する価値は大きいと考える。ただし、公共サービスに関する下部組織への役割・責任の移譲をいかなる業務範囲で行うかが重要な課題となる。この課題を検討することは、従来の垂直的民主主義の形態に水平的形態を組み込むことと密接な関係を有し、公共性を柱に能率性と民主主義の関係を再検証することともいえる。

そこで、行政内部の目標管理と責任関係の明確化を実現するための新たな企画立案部門と執行部門間の構造とガバナンスは何かをまず普遍的に整理する必要がある。その普遍的整理において、独立行政法人制度の前提となる NPM 理論 (New Public Management) を検証しその特性と問題点を踏まえたうえで、独立行政法人制度を実際に運営する上で重要な二つの経済理論を整理する。

第 1 節 NPM 理論の検証と独立行政法人制度の位置付け

NPM 理論は、1980 年代以降欧米を中心に行政の現場を通じて形成されたマネジメント理論である。NPM 理論は、公共選択学派、方法論的個人主義を基本としており、厚生経済学派的に政府を唯一の公共性を追求する無私の主体とは位置づけず、政府といえども自己利益を追求する主体であると認識する。その上で、「政府の失敗」を市場によって修正可能とする市場原理主義を尊重し、個々の主体が自己利益の追求に徹することで社会的便益は最大化すると考える。このため、公的部門に対して市場原理の中で活動する民間の発想や経営・管理手法を可能な限り導入することを求める⁽⁵⁾。すなわち、政府の政策に対する市場の優位性を認め、市場の失敗の方が政府の失敗より社会的便益を悪化させないと考える。このため、資源配分は可能な限り市場を通じて実施し、政策的に配分する機能は小さくする「小さな政府」を志向する。

NPM 理論の背景となったこの思想は新保守主義とよばれ、行政の肥大化や非効率体質からの脱却を課題としていた米国のレーガン政権、英国のサッチャー政権における行財政改革の基本的理論とされた。新保守主義は、政府対市場という基本構造の中で諸々の政策議論を展開した。それによって、国際的には社会主義体制を批判するとともに国内ではリベラリズム型の「合意の政治」を批判し、政府はそこで負の役割を負わされることとなった⁽⁶⁾。

新保守主義の台頭後、社会主義体制は崩壊し、規制緩和による経済活動の国際化の中で政府の全能制を強調する意見も説得力が失われた。しかし、その一方で、政府の機能は実に多様で、かつ、多様なネットワークが張り巡らされていて、政府と市場との関係がそれほど単純なものではないことが明らかとなり、政府対市場という枠組みは、問題を見逃す議論の仕方であるとの批判も出てきた。また、市場メカニズムは常により結果を保証するものではないので、それが実現できない場合、

新保守主義の議論は、政治的不満と「怒れる有権者」を生み出し、政治的な脆弱性を帯びることとなった⁽⁷⁾。

さらに、新保守主義を実践化した NPM 理論では、方法論的個人主義を基礎に置くことから個々の主体の自己利益追求の集積が公益を担保することに対する普遍的根拠に乏しい点が問題となる。ルソーが指摘するように、個々の行動の集積が「全体意志」を示し得ても「一般意志」は示し得ない。このため、個々の自己利益追求の正当性は根拠付けられても、個の集積たる全体の公共性に対する正当性の根拠付けは難しい。こうした NPM 理論の性格は、実践面にも影響を与える。NPM 理論は、個別事例からの積み上げ型なので、個別事業の効率化は実現できても、普遍性に乏しいため、全体として公共性を低下させたりコスト増大をもたらす可能性がある。このため、方法論的個人主義に基づく場合でも個々を結びつけるネットワークを否定する「原子個人主義」ではなく、自己利益を追求する個を基本としながらも、自己利益の拡大・確保には個々のネットワークを形成しガバナンス機能を発揮させることが不可欠と考えなければならない。このように「一般意思」の視点から個を繋ぐネットワークを重視し、NPM 理論が抱える問題点を修正した理論として、英国のブレア政権が取り組む PPP (Public Private Partnership) がある⁽⁸⁾。PPP では、NPM 理論では不十分であった公共サービスの質的向上を第一の目的に掲げ、その実現には、公共サービスの提供は行政によって独占されるべきではないとする一方、公共サービスの単純な民営化論にも反対し、行政・企業・住民が並列な関係で協力を進めることを基本としている。すなわち、公共サービスの主体を単純に官か民かに区別して捉える主体論ではなく、行政・企業・住民との間のネットワークを重視し、互いの関係をいかに形成するかといった関係論的視点によって公共性を実現し、公共サービスの多様化を進めようとするものである。

日本の独立行政法人制度は、サッチャー政権の NPM 理論の思考、そしてエージェンシー制度を

基礎に形成された制度である。このため、NPM 理論やそのベースにある新保守主義が本質的に持つ問題点を日本の独立行政法人制度も内包する可能性がある。独立行政法人の業務は、「国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務事業であって、国が自ら主体となって実施する必要のないもののうち、民間の主体に委ねた場合には必ずしも実施しないおそれがあるもの又は一の主体に独占して行わせるものが必要であるもの」(独立行政法人通則法(以下「通則法」) 2 条 1 項) と規定されており、制度的には、公共サービスと位置づけられることを前提として確実な実施を担保されていなければならない。すなわち、市場原理による資源の多様性、情報・プロセスの透明性を高め、個々の法人経営の効率性・有効性を向上させるだけでなく、業務の公共性を担保することと両立させる仕組みが必要となる。この両立させる仕組みとして、中期目標・中期計画による事後統制の重視、財政資金たる運営費交付金と外部資金調達が多様化、非公務員型の採用による人的資源の多様化などが制度的に組み込まれている。なお、民営化では、事業、資本等を民間組織に移行し、提供するサービス自体を民間サービスと位置づけるため、業務の確実な実施に対する担保は直接的に排除されることになる。

独立行政法人制度を有効に機能させるためには、個々の独立行政法人の効率性・有効性の追求や業務の公共性の担保と同時に、独立行政法人の業務集積の全体が公共性を担保できる仕組みとなっていることが必要となる。それがない場合、法人単位での効率性・有効性は確保できても、全体としての合成の誤謬を生じさせ政策全体の効率性・有効性を確保することが困難となる。サッチャー政権が基本とした原子個人主義は別として個人主義では、自己利益を追求する個を基本としながらも、個々の活動の相互関係をいかに形成するか、いわゆる「ネットワーク・ガバナンス」の形成によって公共性を担保することが重要となる。独立行政法人を中心とするネットワーク・ガ

バナンスは大きく二つに分けられる。第一は、独立行政法人と主務省庁を中心とした外部とのネットワークに関するガバナンス問題、第二は、独立行政法人内部のネットワークに関するガバナンス問題である。そこで、本論文ではこの双方に焦点をあてて検証したい。まず、独立行政法人と主務省庁とのネットワーク・ガバナンス関係を検証する基本となる「エージェント理論」を、その後、独立行政法人内部のネットワーク・ガバナンス関係を検証する基本となる「X-効率理論」を整理する。

第2節 エージェント理論

一人の人間が、何らかの用役を自らに代わって遂行させるべく他の人間と契約関係があるとき、二人の間にプリンシパル（委託者）とエージェント（受託者）の関係が形成される。特にプリンシパルからエージェントが何らかの意思決定権限の委譲を受ける場合、その構造や影響を経済学的な視点から明らかにするのが、新制度派経済学のエージェント理論である⁹⁾。

エージェントがプリンシパルの代理人として意思決定を行い実行に移すとき、エージェントのとする行動がプリンシパルからみて最も有効なものとは限らない。なぜなら、エージェントに自由裁量の余地がある以上、プリンシパルとの関係を維持可能な範囲においてエージェント自身の利害に最も忠実な行動をとるのが自然だからである。したがって、プリンシパルの立場からは、プリンシパルの利害に沿うような行動をいかに多くエージェントにとらせるかその動機付けとモニタリング関係の形成が重要な課題となる。独立行政法人の場合、民間領域でのプリンシパルとエージェントの関係において整理すべき事項に加え、公共サービスそして財政資金に関する国民への責任関係の形成という第三の軸が存在する。プリンシパルたる主務省庁とエージェントたる独立行政法人の国民に対する責任構造の問題は、最終的に水平的民主主義の在り方にも波及する問題である。

加えて、プリンシパルとエージェント間に生じ

る情報の非対称状況の常態化が重要な問題点となる。情報の非対称性の存在は、動機付けやモニタリング関係の有用性に対して決定的な影響を与える。情報の非対称性を抱えたままでは、プリンシパル側のエージェントに対する必要資源の量・質の確保に関する責務を不明確にする一方で、プリンシパルの情報不足を自己便宜的にエージェントが利用する、いわゆる「モラル・ハザード」の危険が生じ、資源の効率的な利用と配分ができなくなるなどの状況を生み出す。モラル・ハザードの危険性は、エージェントの行動の自由度が大きいくほど、またプリンシパルのコントロールの可能性が低いほど大きくなる。一方で、プリンシパルのコントロール力を高くしエージェントの自由度を強く制約すれば、プリンシパルの直接行為あるいは請負型外部委託方式で展開した方がリスク、コストともに低下する場合も存在する。

こうしたエージェント関係に存在するパラドックスを解決するには、第一に、インセンティブ・システム等により双方の利害を可能な限り一本化することが考えられる。例えば、成果に従って管理者の報酬を変化させるなど、成果への参加を通じて両者の間の利害を一本化する関係を形成することである。しかし、主体を異にする両者の利害をネットワーク・ガバナンスだけで完全に一致させることは困難であり、相対的に情報の非対称性を克服する手段に過ぎない。

第二は、外部監査、外部評価システムの導入とその前提となるデータとデータベースの質的普遍化である。例えば、プリンシパルとエージェントそして外部監査者、外部評価者に共有可能なデータとして原価計算システムや簿記システム、報告システムなどを構築することは、外部ネットワークからのガバナンスを通じてプリンシパルとエージェントの情報非対称の緩和を図る有力な手段となる。データやデータベースの質的共有が図られていない状況での外部監査や外部評価等モニタリングの多様化は、プリンシパルとエージェント間のガバナンスを混乱させる原因となる。加えて、無秩序なモニタリングの形成とコストの増大を生

み、プリンシパルとエージェントの関係を形成し展開する業務コストがプリンシパル直営による業務コストを上回り、モデルとしての総効用を低下させる結果となる点にも留意すべきである。

以上のようなプリンシパルとエージェントの関係を、行政の企画立案部門と執行部門の関係に適用したのが独立行政法人制度である。行政の企画立案部門と執行部門の関係は、プリンシパルとエージェントの関係であり、企画立案部門における施策形成や財源配分の質・量の確保に対する責任、そして執行部門における裁量権の適正執行等の責任と位置づけることができる。そこで、前述したインセンティブ・システムにより双方の利害を可能な限り一本化すること、外部監査、外部評価システムの導入とその前提となるデータとデータベースの質的普遍化に努力することが重要となる。そして、こうした関係を透明性高く継続的に維持するには、企画立案部門と執行部門間での契約型システムの導入が有効とされる⁽¹⁰⁾。契約型システムとは、細分化された機能単位ごとに自ら果たすべき目標を明らかにし、それに対する評価が実施され、達成度に基づいて次の資源配分が論じられるシステムである。これにより、行政内部の役割分担と責任の外部透明性を高めると同時に、企画立案部門と執行部門における前向きな緊張関係を強め、相互に説明責任を果たす中で機能の改善に努力することになる。また、契約型システムは、目標に対する達成度など事後評価を重視する傾向が高まるためミッションドライブ型のガバナンス形成を可能とし、執行部門の自由度を高める目的とも重なる。特に行政では、民間に比べ、これまで事後評価による意思決定や財源配分ということを行ってこなかった。加えて、他者との対立や責任を回避するため、意思決定の評価軸を明らかにしない傾向も強い。契約型システムは、行政のこうした実態を是正し、新たな意思決定のルールを定着させるものである。ただし、独立行政法人制度の場合、公共サービスの提供において契約型システムでいかなる範囲のいかなる責任をプリンシパルたる主務省庁と独立行政法人で負荷し分

配するか、水平的民主主義の問題に十分に配慮しながら整理する必要がある。

第3節 X-効率理論

エージェント理論がプリンシパルとエージェントのネットワーク・ガバナンスをいかに形成するかの問題意識を中心とするのに対して、X-効率理論は組織内部の資源活用の効率性を問題意識の中心とする⁽¹¹⁾。X-効率理論は、経済学者のライベンシュタイン(H. Leibenstein)が提唱した理論であり、与えられた資源を最大限効率的に利用しているかを、資源配分の効率性問題と区別して認識しているのが特徴である。X-効率理論の問題意識は、効率的に行動することができない組織の原因はどこにあるかという点にある。X-効率理論は、組織に配分された人材、資金、設備、情報等の資源の質や量の善し悪しは第一義的に問題としない。質や量は所与として受け止め、与えられた資源を最大限活用しているかどうか、そこに未利用な部分がないかを検証する。したがって、X-効率理論では、エージェント理論で問題となったプリンシパルの資源配分に関する責任が明確化していることを前提とする。「X」という言葉は、非効率の原因を特定できていない「未知」を意味する。ライベンシュタインは、組織を構成する人間の心理面が組織の活動や業績に影響を与えるため、非効率性の発生原因となる心理的要因が解明できれば組織は効率的に行動することが可能であるとしている。すなわち、投入資源が適切かつ効率的に使用されているか否かは、資源を活用する組織で活動する人間の行動様式で大きく左右される。この人間行動には、意思決定とその前提となるデータ、データベースに関する情報処理モデルのあり方も含まれることになる。

組織における資源活用の未知の非効率であるいわゆる「X非効率」が深刻化する要因としては、大きく二つの点が指摘できる。第一は、組織の活動範囲が拡大し事業の多元化が進んだ場合である。多元化した組織の中では情報処理モデルが輻輳し情報が偏在しやすく、統一した目的による行

動ではなく、内部組織の自己利益的便宜主義が高まり、全体として投入資源の適切活用が低下する。内部組織の自己利益的便宜主義は、次に述べる縦割り構造と重なり合い、組織全体に合成の誤謬をもたらし、組織内外のネットワーク・ガバナンスを劣化させる原因となる。第二は、組織が異なる分野の専門家グループで構成され、それぞれが異なる目的で活動する場合（縦割り構造）である。こうした組織では、縦割り構造ごとの個別の目的を追求する行動、いわゆる便宜主義がさらに強まり、組織全体の目的形成あるいは共有認識が空洞化しやすくなる。その結果、当該組織は統一された目的や動機付けに基づく行動様式を失い、組織全体として目標成果型の管理が消滅した状態に陥る。

さらに、X非効率を一層深刻化させる具体的要因としては、第一に、組織構成員の地位が独占的で自己利益に走ることで、第二に、組織構成員の権限階層の数が多く、組織全体の目的が形骸化すること、第三に、組織構成員の作業や成果に対する数量的把握が困難であり、差異を認識できずその是正策が形成できないことが挙げられる。こうした性格を持つ組織形態が固定化されることで、投下資源の非効率な比率を高めることになる。

X非効率を深刻化させないためには、自己利益の追求を生み出す便宜主義や利己的裁量権を抑制しなければならない。マニュアル化は具体的手法の一つである。しかし、マニュアル化により便宜主義や利己的裁量権を過度に抑制することは、創意工夫能力や自立思考を軽視し、形式的な組織への忠誠心や集団従属を重視する思考に傾斜させやすい。そのことは、従来の行政組織にみられるルールドライブ型コントロールに回帰する動きを強めるとともに、創意工夫を抑制することから、サービスの質を向上させ多彩なニーズに対応する柔軟性を持たせることの障害となる。したがって、X非効率を克服するには、便宜主義や利己的裁量権を当然とみなした上で、それらがX非効率の拡大に対してもたらず要素を抑制する方向で取り組む必要がある。

行政組織は、①公共政策の独占的執行・供給権限を公的に付与されており独占事業体であること、②倒産の心配がないこと、③多元化した組織であること、④事務ばた、技術ばた等のいわゆる「畑」が存在すること、⑤アウトプットの価値の測定・評価が困難なこと、⑥収入の主要な源泉がそれ自身の事業ではないことといった特性があり、X非効率が深刻化しやすい組織形態にある⁽¹²⁾。そこで、行財政改革においてX非効率を是正する取組みが重要となる。今日の行財政改革では、効率化を人員削減や財政支出の絞込みといった手法で実現しようとする。しかし、X非効率は組織内部の行動様式によってもたらされており、数量的スリム化に向けた努力を行っても、組織内部の行動様式が改善されない限り規模に比例した未知の非効率は残り続ける結果となる。したがって、未知の非効率克服には、人事制度の改善、目標を数値化するための定量的分析手法の開発、予算・会計制度の見直し等を通じて、組織のガバナンスと行動様式をいかに変えていけるかが重要な課題となる。

第2章 国の独立行政法人の制度

本章では、前章で整理した基本的理論を踏まえ現行の独立行政法人制度の実態を検証する前提として、国の独立行政法人制度自体について、業務運営の流れ、財務会計、人事管理の順にその具体的特徴を整理する。その際、エージェント理論とX-効率理論を踏まえつつ、独立行政法人制度がどのようなガバナンスの形成を企図しているのかを検証する。特に財務会計と人事管理に焦点をおくのは、独立行政法人内外のネットワーク・ガバナンスに対して、予算編成と執行、人の資源配分という媒介要因が極めて大きな影響を及ぼすからである。

第1節 業務運営の流れ

独立行政法人制度では、独立行政法人の自主性を尊重した業務運営が最大限行われるように、

様々な工夫がなされている。代表的な仕組みが、「目標→計画→評価」を基本とする目標管理である。具体的には、主務大臣から独立行政法人に対し3～5年の期間において達成すべき業務運営に関する中期目標が指示され、独立行政法人は当該中期目標を達成するための中期計画を自主的に作成し主務大臣の認可を受ける。独立行政法人は中期計画に基づき年度計画も定めるが、これは主務大臣への届出で済む。このように独立行政法人は、中期計画や年度計画に基づいて業務運営を行うことで自主性・自律性を発揮するとともに、事後的に第三者たる評価委員会による評価を受けその後の業務運営に反映させることで、業務運営の効率性・有効性の向上を担保することとなっている。

エージェント理論では、目標設定と評価を基本とする契約型システムへ移行することが重要な要素である。日本の独立行政法人制度では、「目標→計画→評価」の仕組みを導入することで契約型システムを具現化している。ただ、日本の中期目標は、制度上は主務大臣が設定することとなっており、自律した主体間の等距離による相互関係を前提とした契約型システムとはなっていない。この点、英国のエージェンシー制度では、日本の中期目標に当たる枠組協定書は、所管大臣とエージェンシーとが協議の上合意された契約となっている⁽¹³⁾。この違いは、英国に比べ日本は官僚型権威体質が強固であり、契約形態による意思決定プロセスの透明化が充分浸透していないことに起因すると考えられる。中期目標が独立行政法人ではなく主務大臣が設定することについては、独立行政法人はこれを受け入れるしかなく、達成が極めて困難あるいは容易である数値目標が設定されれば、この目標に照らして実績が評価され、誤った判断を招きかねないといった批判もある⁽¹⁴⁾。独立行政法人化自体の政策決定としての妥当性は別として、独立行政法人の業務は本来的に国の事務事業であるため、主務大臣が中期目標を定める根拠となるものの、独立行政法人の自主性への配慮や情報の非対称性を軽減する目的からすれば、中期目標設定の際にはあらかじめ独立行政法人の意見

を聴くことを通則法の条文上で明示する必要があるのではないだろうか。(国立大学法人法では、同趣旨の規定が設けられている。)ただ、実際の中期目標の策定プロセスでは、主務省庁と独立行政法人の担当者とは協議を重ねる中で中期目標を定めており、独立行政法人が中期目標原案を作成している例もある⁽¹⁵⁾。しかし、こうした実態は、中期目標策定プロセスと責任関係の不明確性をもたらす危険性があり、法文上明記した上でプロセスの透明性を図る必要があると考える。

また、独立行政法人の目標設定と評価の関係は、主従的・直線的ではない。事後評価を主体とする独立行政法人の評価は、本来、自律性を背景とした随意思意によって選択された結果に対する責任、すなわち「結果責任」である。結果責任は、第一に原因としての意思、第二に選択された行為、第三に結果の三層で構成され、これらを総括した因果責任としての性格を有する⁽¹⁶⁾。したがって、原因としての意思と行為の選択にどれだけ自由度が確保されているかの検証がまず不可欠となる。また、結果責任は因果責任であることから、結果としての数値の達成率等が偏重されることは適切ではない。結果は因果関係の一部であり、結果の評価は因果評価の必要条件に過ぎない。結果評価とその結果に至るプロセスの評価が十分に連携し、目標設定自体の適正性評価にフィードバックする仕組みの確立が必要となる。加えて、目標の数値化は、目標達成の手段として位置づけられることが多いものの、事業遂行のガバナンス機能を重視すべきであり、計画との乖離を測定する手段、そして事業の軌道修正の自主的な意思決定を行うための手段としての位置づけを軽視してはならない。この場合、事後評価に加え中間評価が重要な要素として機能することになる。

第2節 財務会計制度

独立行政法人の財務会計は、国や地方自治体等公的部門の財務会計の基本である公会計制度や財政制度に対して、新たに以下のような制度が取り入れられている。

第一は、独立行政法人の会計は、原則として企業会計によるとされたことである。これまでの公会計は、現金主義・単式簿記をベースとしており⁽¹⁷⁾、現金以外で発生する費用を適切な時期に認識できなかつたり、現金総額（フロー情報）は把握できても、それに対応する収益や現金支出で形成した資産（ストック情報）を把握できないという問題があった。企業会計では、発生主義・複式簿記をベースとしているため、経済価値変動の事実が生じたときに収益・費用を認識できるほか、フロー情報に加えて、負債や資産といったストック情報を把握・管理できることとなる。

なお、公会計と企業会計の本質的な違いは、事前会計か事後会計かにある⁽¹⁸⁾。事前会計とは、事前に財務会計の処理において基本となる数値や価値が確定しており、それに基づいて会計処理を行う仕組みである。公会計は、議会在議決した予算に従って財務が執行されているかをチェックする仕組みであり事前会計である。この意味で、公会計は財政民主主義を担保する制度といえる。しかし、公会計で生み出されるデータや情報は、事前会計の本質として予算を是としていることから、予算で展開されている資源配分そのものの適正性や妥当性を判断する情報とはならない。また、結果に至る因果関係も明確に示し得ない。一方、事後会計は、事前に数値や価値が確定しておらず、一定期間の活動に基づく成果を測定し、その結果に対して価値付けを行う仕組みである。企業会計は、予算どおりに執行する必要はなく、年間の企業活動が環境変化を踏まえて適切に実施されたかを事後的に評価する仕組みであり、決算が重視されるため事後会計としての特色を有している。そのため、企業会計で生み出されるデータや情報は、因果関係等を含む事後評価に適する内容となっている。独立行政法人制度は、契約型システムへの移行を目指し事後評価を重視する制度である。したがって、独立行政法人制度を有効に機能させるためには、公会計では形成し得なかつた事後評価のための会計情報を形成し、その質や量を拡大させることが大前提となる。

第二は、剰余金の内部留保化である。公会計制度では、会計年度独立の原則により、各年度における経費はその年度の歳入をもって支弁しなければならない（財政法12条）。このため、一旦獲得した予算を使い残した場合、以後の予算が減額されるおそれがある（前年度実績主義）ため年度内に使い切る消的執行が存在するとの批判がある。そこで、独立行政法人会計では、法人が毎事業年度の損益計算上の利益を主務大臣の承認を受けて、中期計画に予め規定された剰余金の使途に充てることを認めている。独立行政法人の経営努力により事前の想定を上回って節約したり自己収入を獲得できた場合には、その利益を原資として新たな業務活動を行うことができる。こうした仕組みは、エージェント理論からみた場合、主務省庁と独立行政法人との間にインセンティブ・システムを導入したものと捉えることができる。経営努力相当額を原資として新たな業務活動ができることで独立行政法人にインセンティブが付与される一方、主務省庁はその額の承認を通じてモニタリング機能を発揮し、双方の利害を可能な限り一本化する仕組みである。ただ、この仕組みを機能させるには、公会計の見直しを通じて因果関係を明確にできる情報の形成が前提となる。

第三は、予算配分における運営費交付金の使途の弾力化である。独立行政法人は、利益の獲得を目的とせず、一般的に独立採算性を前提とするものではないため、財源として主務大臣から財政資金たる運営費交付金及び施設費が措置される。独立行政法人の予算は中期計画の一部であり、財務大臣の協議を経て主務大臣が認可することとなっているが、経常費用にあたる運営費交付金は、予算費目としては一本の項目で交付され、国としては使途の内訳を特定しないこととなっている。そのため、独立行政法人は、その執行にあたり国の事前の関与を受けることなく予定の使途以外に充てることができ、年度内に使い残しが生じた場合も中期計画の期間内であれば、翌年度に繰り越すこともできる。こうした制度は、独立行政法人の自律性ある業務執行を財源面から担保するものと

して評価できる。しかし、主務省庁の予算編成及び執行における費目別の積み上げ方式とそれに基づく予算執行管理が独立行政法人の財務運営といかに連携できるかが大きなポイントとなる。

また、既に述べたようにX-効率理論では、投下資源を最大限効率的に利用できるかが焦点となる。運営費交付金の使途の弾力化は、予算の流用や翌年度繰越しを可能にすることで、予算執行の効率化に加え不必要・不適切な支出を減らし、与えられた予算を効率的かつ有効的に使用できる点でX非効率を軽減する手段の一つとなる。ただ、施設に係る経費のうち国の公債発行の対象となる経費、つまり公共事業費など資本形成とみられる経費は、施設費補助金として運営費交付金と区別して措置される。すなわち、運営費交付金は自律的な財源措置及び使用が認められるが、施設費は補助金のため使途が定められる上、財源措置も国の企画立案機能に基づいてなされ、独立行政法人の裁量の余地は小さい。また、補助金なので補助金等適正化法の適用も受けることとなる。

施設費補助金と運営費交付金を別にした理由は、①公費発行対象経費は巨額になる場合が多く、運営費交付金の中で措置することは、独立行政法人の財務運営の妨げになること、②財産的基礎を構築するための財源は、使途を特定して付与されるべきものであり、使途自由の渡しきりという性格に馴染み難いものであること、③業務運営に係る支出と財務的基礎を構築するための支出とは、そもそも性格が全く異なり、峻別しておくことが望ましいと考えられることとされている⁽¹⁹⁾。しかし、施設整備の内容や進捗状況によっては、独立行政法人の業務運営に大きな支障が生じるおそれもあり、独立行政法人が施設整備についても一定のイニシアチブをとれることが望ましい。独立行政法人制度が契約型システムを目指す以上、独立行政法人の自律的な業務運営を財務面からも保障することが必要であり、施設費についても運営費交付金に加えて一本化して交付する方法を検討すべきではなかろうか。施設費を運営費交付金と峻別することが望ましいとしても、運営費交付金の

うち施設費相当分を分けて把握・管理することは十分可能であると考ええる。

第3節 人事管理制度

独立行政法人の人事管理制度については、以下の点が注目される。

第一は、役員の任期制及び解任制度の導入である。国の機関の場合、役員の地位はキャリアの指定職に当たるが、その在職期間は各省庁の人事の裁量に委ねられている。また、業績に応じて責任をとる仕組みも明確になっていない。独立行政法人制度は、役員の任期を定め、さらに、主務大臣又は法人の長は、役員に引き続き職務を行わせることが適切でない認めるときは解任できるとした。これは、独立行政法人の業務に関して責任を果たすべき期間を明確にするとともに、自己責任原則の徹底を図ったものといえ、組織構成員の独占的地位を排除するという点でX非効率を軽減する手段になるとともに、事後評価を重視するという点で従来型の主務省庁とのネットワーク・ガバナンスに変化をもたらすものと考えられる。

第二は、業績給与制の導入である。国家公務員の給与構造は、キャリアとノンキャリアで異なるが、キャリアは課長職まで、ノンキャリアも一定レベルまでは同時昇給・昇格であり給与に差がつかない。そして、キャリアの場合は次長・局長への昇進いかんにより退職金や天降り先が左右されること、ノンキャリアの場合は一定レベル以上は昇進の差で徐々に給与の差がつくことで、それぞれのインセンティブを高めるといった長期的な「積み上げ型褒賞」に特徴があった⁽²⁰⁾。しかし、短期的には個人の業績や努力は給与に反映されず、業務執行に関する個人や組織としてのモチベーションを高める動機付けとしては限界がある。そこで、独立行政法人制度では、役職員の報酬・給与は、独立行政法人ないしは役職員の業績を反映したものとされ、短期型の褒賞をとり入れた。このことは、役職員の業務執行に対するインセンティブをさらに高める狙いがあるとともに、人材という資源を有効に活用するという意味におい

て、X非効率の軽減に結びつくものと考えられる。

ところで、独立行政法人には、国家公務員の身分の有無により、公務員型と非公務員型がある。国から独立した法人格をもちながら公務員型を認める制度設計は、行政改革会議最終報告(1999年12月)で、「独立行政法人の職員の身分は、原理的には現行と同じままの国家公務員には相容れないものとする。しかしながら、独立行政法人制度の創設に伴い、円滑な移行その他諸般の事情にかんがみ、職員の身分について、国家公務員の身分を与える」とされ、制度設計者も、行政現場の姿勢に鑑みた政治的妥協に基づくものであると認めている⁽²¹⁾。実際、2002年度までに設立された59の独立行政法人のうち非公務員型は5法人にすぎず、大半が公務員型である⁽²²⁾。

公務員型も非公務員型も、行政機関の職員の設定に関する法律で定める定員管理の対象外であることから、人員の適正化は図りやすい。しかし、公務員型では、身分保障があるため職員の職務への緊張感が生じづらいほか、ローパフォーマーを排除できないため組織全体のモチベーションが高まらない。給与も、職員の業績を反映できるが、民間や国家公務員の給与水準をベースとするため、非公務員型に比べて弾力的な運用はできず、職員の業務意欲に対しての動機付けは弱い水準にとどまる。身分保証や年功序列があることで職員が安定した行政サービスを提供できるという意見もある。しかし、こうした主体論的説明ではなくネットワーク・ガバナンスの充実によってより質の高い行政サービスを行うには、職員に職務への緊張感を一定程度もたせ、能力を引き出す仕組みの方がよいと考える。組織内の人材の有効活用という点でX非効率を軽減することにも繋がる。国から独立した法人格をもつメリットを引き出すには、非公務員型に統一するのが基本といえよう。

第3章 国の独立行政法人の現実

前章では、国の独立行政法人の制度を概観してきた。エージェント理論やX-効率理論からみた

場合、施設費補助金や公務員型法人の存在など一部で不十分なところはあるものの、これまでの国の細部にわたる事前関与・統制というガバナンスから変革をもたらそうとする様々な工夫が組み込まれていることが分かった。本章では、現行制度を前提として、その運用において制度の理念が国や独立行政法人に浸透し、自律的な法人運営やネットワーク・ガバナンスの形成がどこまで達成されているかを実態に則して検証し、問題点等を抽出することにしたい。

第1節 独立行政法人評価の概要

エージェント理論では、モラル・ハザードの克服のため外部評価の導入が有効であることを述べた。また、独立行政法人の財務会計や人事管理の実態をみるに当たり、総務省や各府省の評価委員会評価を通じて形成された資料が貴重な判断材料となる。そこで、以上を踏まえ、独立行政法人評価制度の概要について整理しておく。

第一に、各府省の独立行政法人評価委員会(以下「府省評価委」と総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会(以下「総務省評価委」とがある。府省評価委は独立行政法人の業績を直接評価し、総務省評価委は府省評価委の評価結果を評価する。評価を二重に行う意義の一つは評価の中立性の担保である。各府省評価委の委員の人選は当該府省が行うため府省にとって都合のいい委員を選しがちとなる。また、事務局も府省にあるので審議が府省主導となりやすい。これにより府省のお手盛りの評価になる危険がある。そこで、第三者の総務省評価委が重ねて評価をすることでこの危険を抑制できる。もう一つは専門性・客観性の担保である。府省評価委は法人業務に精通した委員が多く、専門的な視野の評価ができる。一方、総務省評価委は行財政一般に詳しい委員が多く、他府省所管の評価を相互比較し総合的かつ横断的な視野からの評価を目的としている。

第二に、毎事業年度の単年度評価と中期目標終了時点の評価とがある。単年度評価は、当該年度の業務計画が適切に進められているかを中心とす

る評価であり、中期目標終了時点の評価は、中期目標期間の業務実績の全体について業務継続の必要性や組織の統廃合も含めた評価を行う。ただし、次期中期目標期間に向けた中期目標期間の最終年度の評価で、今後の業務継続の必要性や組織の統廃合も含めた評価を暫定的に行うことや、それ以外の年度の単年度評価においても、中期目標期間終了時の評価材料を蓄積していくことが求められている⁽²³⁾。

第三に、組織評価の要素がある。事業評価は、個々の業務の目標達成度を評価するものであるが、組織評価は、組織の機能面、行動面を含め、組織活動全体について効率性、有効性、必要性等複数の観点から評価するものである。独立行政法人の中期目標は、「業務運営の効率性」「国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上」「財務内容の改善」「その他業務運営」の4つの視点で目標が定められており、それらをうまくバランスをとりながら、個々の業務だけでなく集合体である組織活動全体が適切になされているかという観点から評価することが必要となる。

このように、独立行政法人評価は、多面的な視野からの評価ができるような様々な工夫がなされている。もちろん、多面的な評価が評価自体の幅雑性を高め、信頼性や明確性を低下させる要因となること、いかに優れた評価制度を導入しても、評価を充実・機能させる周辺部分が整備されていないと機能しないことなどの問題も挙げられる。例えば、中期目標や中期計画の目標の定量化は、評価の客観性を担保する上で重要である。しかし、評価には客観性とともにより規範性が求められる⁽²⁴⁾。規範性とは多面的な評価軸のウエイト付けを明確にすることであり、この側面を重視した評価も必要と考えられる。また、評価結果を独立行政法人の業務や予算にどのように反映させるかも重要といえる。さらに、留意すべきは、国と独立行政法人間のネットワーク・ガバナンスの評価がないことである。評価制度の導入は、ネットワーク・ガバナンスを事前統制型から事後評価型へ移行させる手段である。しかし、そのネットワーク・

ガバナンスが実際にどう変わったかはほとんど検証されない。そのため、評価制度を導入しても、国と独立行政法人を結ぶ別のシステムやプロセスが変化せず、事実上独立行政法人が裁量権を欠いたまま業務を行い、それが評価されることもあり得る。組織や事業の評価とともに、ネットワーク・ガバナンスの評価を充実させる必要がある。

第2節 財務会計面の現実

1 財務会計の効果と課題に関するアンケート

本節では、独立行政法人の自律的な運営や国とのネットワーク・ガバナンスの状況を検証する上で特に重要な媒介要因である財務会計面について取り上げる。独立行政法人の財務の評価に当たっては、各府省評価委の評価のほか、総務省評価委が財務会計の仕組みがその制度趣旨に沿って適切に運用され、真にその効果を発揮しているかという観点から意見を述べている。そこで、さらにその実態を知るため、筆者は、2001年4月に独立行政法人となった57法人の財務会計担当課を対象に、「独立行政法人化による財務会計面の効果と課題についてのアンケート」(以下「筆者アンケート」)を実施した。個人の見解としての回答も含め、36法人から回答を得た。回収率は63.2%だった。質問内容は、独立行政法人化による財務運営の自律性・弾力性への影響、剰余金の使途に関すること等である。また、回答を得た独立行政法人のうち3法人にヒアリングを実施し、より詳しい話を聞くことができた⁽²⁵⁾。

まず、「独立行政法人化によって、主務省庁の関与が制限され、弾力的な財務運営が可能となる仕組みが導入されたが、そのメリットは感じるか」の設問に対しては、「かなり感じる」が3法人、「ある程度感じる」が27法人、「感じない、これまでと変わらない」が7法人であった⁽²⁶⁾。独立行政法人化による財務運営の弾力化について、大半の独立行政法人が一定の評価を示しているといえる。ただ、少数ではあるが「感じない、これまでと変わらない」と回答した法人もあり、その理由を記述してもらったところ「評価委員会、財務省の関

与が大きい」「制限が入口から出口にかわっただけ」といった、国等との統制のあり方に関する問題点の指摘が多かった。

次に、「かなり感じる」、「ある程度感じる」と答えた30法人に、「特にどのような点に、メリットを感じたか」と質問したところ、結果は表1-1のとおりとなった。予算の移用・流用や年度を越えた繰越しといった運営費交付金による予算執行の弾力化が実現したことについて、多くの独立行政法人が評価している。また、重点的な事業に予算を配分できるという回答も半分以上あり、内部での予算配分で自律性が発揮しやすくなったといえる。一方で、経営努力で得た剰余金を使用できることについては、思ったほど評価されていなかった。その理由は、後で検証することとする。

さらに、「今後、独立行政法人がより自律的・弾

力的な財務運営を行うことができるためには、特に何が改善されるべきと考えるか」と質問したところ、結果は表1-2のとおりとなった。半数以上の独立行政法人が該当すると答えた項目はなかったものの、2法人を除き、何らかの改善すべき項目を挙げている。

2 施設費と受託費の問題

表1-2の結果で、最も多くの独立行政法人が選択した項目は、「施設費の財源措置が、主務省庁の裁量に委ねられている」であった。施設費補助金によって財務運営に係る独立行政法人の自律性が制約されていることへの不満が多いことが分かる。記述意見でも「施設費が補助金で賄われていることから、中期計画にない突発的事案への対応が難しく、当該年度での対応が困難になる」との

表1-1 独立行政法人化による財務運営上のメリット (30法人中、複数回答)

	回答数	割合
これまでできなかった項目間における移用・流用が可能になった	23	76.7%
予算の執行にあたり、年度を越えた繰越しも可能になった	19	63.3%
経営努力で得た収益を、中期計画で定めた剰余金の使途に使用できるようになった	8	26.7%
重点的な事業に予算を配分できるようになった	16	53.3%
自己収入が獲得しやすくなった	11	36.7%
その他	1	3.3%

表1-2 自律的な財務運営を行うために改善されるべき点 (36法人中、複数回答)

	回答数	割合
毎年度の予算編成時に、事実上、主務省庁等の厳格な査定が行われていること	11	30.6%
評価委員会の業績評価が単年度評価にもかかわらず、次年度の予算への反映が強く求められること	12	33.3%
運営費交付金が毎年度確実に手当てされるよう、国庫債務負担行為として予算に計上する手法がとられていないこと	9	25.0%
経営努力による剰余金の使途がほとんど認定されないこと	9	25.0%
長期借入金制限されていること	0	0%
施設費の財源措置が、主務省庁の裁量に委ねられていること	15	41.7%
その他	7	19.4%
特になし	2	5.6%

指摘があった。施設費補助金のもつ問題点については前章で述べたとおりである。特に、独立行政法人の業務は、施設整備の内容や進捗状況に左右されるものも多く、独立行政法人の評価を行う際は、施設費補助金の措置による業務への影響はなかったかについても十分考慮する必要がある。

また、表1-2のその他の項目の内容等で、国からの受託費の割合が高い独立行政法人から、「弾力的な運営ができない」「受託費を運営費交付金化してほしい」「国からの受託費については、単年度毎の会計処理が必要」といった回答がみられた。2001年度決算をみると、試験研究機関を中心に受託収入が収入全体の2割以上を占める独立行政法人が57法人中11法人あり、中には収入の半分以上が受託収入の法人もあった⁽²⁷⁾。受託費は、運営費交付金と異なり、受託業務以外に使用できず使い残しも繰り越せない。また、ヒアリングした独立行政法人からは、「国と別の法人格になって、毎年度事業ごとに委託契約を締結しなければならず、契約書や報告書の作成など事務量が增大している状況にあり、かえって業務運営の効率化が損なわれている」という指摘もあった。

このように、国からの受託費は、独立行政法人の財務運営の自律性や業務の効率化という点で問題を生じさせていることが分かる。受託業務は、単年度では成果が出にくい研究開発が中心であり、複数年度に跨る場合が多い。現行法では、国の長期継続契約は電気・ガス・水道・電気通信業務に限られており⁽²⁸⁾、原則複数年度の契約の締結はできず、受託費の用途の弾力化は難しい。今のところ解決策は、国から独立行政法人へ業務を移管し、受託費を運営費交付金化するのが最善と思われる。確かに、国からの受託業務は、国の業務であって独立行政法人の業務とは性格を異にするため、当然に移管することは難しいだろう。しかし、受託業務が本当に国の業務として実施しなければならないか目的、内容、期間等を再度検証し、例えば、独立行政法人が本来行っている業務の目的や内容とも類似し、相当長期にわたることが予定されている場合には、中期計画等の変更を行い

当該独立行政法人に業務を移管して、その費用を運営費交付金としてもよいのではないだろうか。

3 中期予算の形骸化

独立行政法人の予算は中期計画の一部を構成するものである。主務大臣は、評価委員会の意見を聴くとともに、財務大臣との協議を行った上で独立行政法人の中期計画の認可を行う。法制度上は、主務大臣及び財務大臣の予算への関与は、中期計画の認可手続きを通じて行われるのみである。中期計画を各年度に展開した予算は、毎年度の査定が厳しくならないように認可対象からはずしている。また、年度計画でも当該年度の予算は定められるが、主務大臣への届出で足りる。中期計画の期間は3～5年であるので、単年度予算ではなく、複数年度予算と書かれている解説書もある⁽²⁹⁾。

一方、国の予算は、財政民主主義の下、国会の議決をもってその成立要件とし、その議決は、毎会計年度毎に求めなければならない単年度主義に基づいている。そこで、独立行政法人が中期計画で複数年度の予算をたてても国からの財源措置が必要な以上、国の予算の単年度主義との整合が必要となる。実際、独立行政法人に対する予算措置は、毎年度主務大臣が予算要求を行い国会の議決を経なければならないが、どのように中期計画で定めた予算が毎年度担保されるかが問題となる。この点、1999年4月に中央省庁等改革推進本部が決定した中央省庁等改革の推進に関する方針Ⅲ 21(2)では、その具体的方法として2つの手法が挙げられた。手法1は、中期計画で計画期間中の予算措置の総額を定め、国庫債務負担行為として予算に計上し各年度予算でこれを具体的に歳出する方法、手法2は、中期計画で計画期間中の予算額算定のためのルールや投資計画を定め、各年度の予算編成でルールの具体的適用や投資計画の実現を図る方法である。しかし、実際には手法1はとられておらず、すべての独立行政法人が手法2となっている。表1-2の結果では「運営費交付金が、国庫債務負担行為として予算に計上する手法がとられていないこと」という回答が25.0%あつ

た。確かに、手法1の国庫債務負担行為だと、中期計画で定めた予算措置の総額を限度額として国が債務を負担することを国会が認めるため、歳出については毎年度改めて国会の議決が必要なもの、予算を担保する手段としては強いと考えられる。また、必ずしも年割額を示す必要がなく年度間の弾力的な運用も可能である。一方、手法2では、中期計画で定めた予算措置の総額は見積もり以上の意味を持たなくなり、国会の議決もないので予算を担保する手段としては手法1に比べ弱いと考えられる。また、ルールによっては毎年度の予算がほぼ決まってしまう可能性がある。

そこで、毎年度の運営費交付金の算定方法をみると、法人移行初年度の2001年度は従来の積上げ方式だったが、2002年度以降は算定ルールを用いている。算定ルールは、主務省庁ごとに若干異なるものの基本的な考え方は同じであり、前年度の予算をベースに一定の補正をしたものとなっている。農林水産省所管法人を例にとると次のとおりである。

運営費交付金 = (前年度業務経費 + 前年度一般管理費) × 消費者物価係数 × 効率化係数(99%) + 人件費 - 諸収入 ± 業務の状況に応じて増減する経費

人件費 = 前年度の基本給等 × (1 + 給与改定率) + 退職手当等

これをみると、独立行政法人の毎年度の予算額が、基本的に前年度ベースで決定してしまうことが分かる。さらに、毎年1%の効率化が求められるため、マイナス・シーリング方式と大差がない。このような算定の考え方は、従来の予算編成における「満足化原則」⁽³⁰⁾と基本を同じにしている。また、中期計画の予算を、各年度の予算でどう展開するかを独立行政法人が主体的に決めることができないう問題点がある。

独立行政法人予算は、中期計画期間全体の予算を定めるだけであり、中期計画以外で主務大臣等の関与はないのが原則であるから、各年度の予算は中期計画をベースに独立行政法人が主体的に展

開できるのが望ましいと考える。そのためには、算定ルール方式ではなく、国庫債務負担行為の活用等により中期計画で示した予算措置の総額の枠の中で、各年度予算において独立行政法人が目標や計画の達成のため当該年度に必要と見込まれる額を要求できる仕組みにすべきと考える。ただし、予算措置の総額はあらかじめ厳しく設定して不変なものとし、支出増の場合は、独立行政法人自らが財源を手当てすることを原則とする。このことが、自己の責任で限られた資源をいかに有効に使うかということに結びつき、X非効率の軽減や組織内のガバナンスの変化に寄与すると考える。

また、表1-2の結果で、「毎年度の予算編成時に、事実上主務省庁の厳格な査定が行われること」という回答が30.6%あった。予算査定の現状を知るため、筆者アンケートでは、「独立行政法人化以前と比べ、毎年度の予算編成過程に係る主務省庁との協議に要するコストは減少したか」という設問を設けた。結果は、「減少した」が17法人(47.2%)、「ほぼ変わらない」が17法人(47.2%)、「増加した」が2法人(5.6%)であった。協議コストが従前と変わらないとする法人が半数近い一方で、減少しているとする法人も半数近くあり、独立行政法人化以前とは違いも出てきている。そこで、「減少した」と回答した複数の独立行政法人からその理由をヒアリングしたところ、いずれも「特別な予算要求をしていないので、算定ルールにより基本的に前年度1%減の予算は確保でき、2002年度以降の予算編成の作業は楽になった」という趣旨の内容だった。独立行政法人の業務の状況が変わらなければ、毎年度の予算査定は減少するが、それは、算定ルールにより毎年度の予算がほぼ決められているためといえる。また、ヒアリングした独立行政法人は、「中期計画最初の年度の査定は厳しかった」「新規事業の査定は厳しい」とも述べている。このことからすれば、予算編成過程に係る主務省庁との協議コストが減少した独立行政法人でも、予算編成において主務省庁とのネットワーク・ガバナンスに変化が生じたとははいえないであろう。

4 運営費交付金の収益化の問題

運営費交付金は、年度内に残額が生じた場合、年度を超えた繰越しが可能となっているため、独立行政法人が自律的な運営ができるメリットの一つとされている。運営費交付金の会計処理は、独特な方法がとられている。運営費交付金は、業務の財源に当てるものであり、国庫から受領した時点では通常その業務はまだ国民に提供されておらず、その目的を完遂しているとはいえない。このため、負債として計上し業務を実行した時点で収益に振り替えるという方法である。

収益化の方法は、独立行政法人会計基準（以下「会計基準」）〈注57〉で、成果進行型、期間進行型、費用進行型の3つの手法が示されている。成果進行型とは、中期計画等で一定の業務と運営費交付金との対応関係を明らかにし、その対応関係に基づいて当該業務等の達成度に応じて運営費交付金を収益化する方法である。これにより、業務未執行分と経費削減分とが区別され、経費削減分は通則法44条1項の積立金としたり、同条3項により目的積立金として剰余金の使途に充てることができるため、経営の安定化や経営努力の促進に結びつけることが可能となる。期間進行型とは、業務の実施と運営費交付金とを期間的に対応させ、期間の経過によって一定金額を収益化する方法である。これに対し、費用進行型とは、業務と運営費交付金との対応関係が示されない場合に、業務のために費消した部分について、それと同額を負債から収益に振り替える方法である。これによれば、費用と収益が結果的に同額となり、この限りでは利益は発生しない。費用進行型は、あらかじめ業務と運営費交付金との関係を示す必要がないため、実務的には簡便な方法であり、収益化の客観性も保ちやすい点で優れている。しかし、業務が未執行の場合でも経費節減の場合でも、すべて運営費交付金債務として計上されるため、財務諸表では、運営費交付金債務の発生原因が業務の後倒しによるものか、経費削減によるものかの判断ができない。また、運営費交付金は、繰越しが認められるとはいっても、制度設計上は、経費節減に

よる利益が経営努力と認定された場合にのみ翌年度以降の使用を認めることとしており、当該年度に行うべき業務に充てられた運営費交付金を無制限に翌年度以降の別の業務に充当することまでは認めていない。しかし、費用進行型では、経費削減分が利益として計上されないことから目的積立金の認定ができないため、経費削減が経営努力の結果なのか、予算の見積差異など他の要因によるものかの判断ができない。このように、費用進行型では、財務諸表から運営費交付金債務の発生原因を分析することができず財務内容の適切な評価ができないほか、目的積立金の認定という独立行政法人のインセンティブを高める制度が機能しない問題が生じる。このことは、エージェント理論におけるモラル・ハザードを防ぐ手法も有効に機能しないことを意味し、ネットワーク・ガバナンスに変化をもたらすことは難しい。

2001年度に独立行政法人となった57法人のうち、運営費交付金が交付されていない日本貿易保険を除く56法人について運営費交付金の収益化の方法をみると、約9割に当たる50法人が費用進行型の方法のみを採用している⁽³¹⁾。これは、成果の測定しにくい試験研究業務が多いことや従前と同様の会計処理が維持できること等の事情によるものと考えられる。しかし、費用進行型には、前述のとおり財務内容の評価やインセンティブの向上などの面から問題が多い。そこで他の収益化方法の検討が必要と考えるが、成果進行型は、業務ごとに成果の達成度を客観的に測定できることが前提となるため、企業のようにすべての成果を貨幣の尺度で示すことが困難な独立行政法人の業務を成果進行で処理することは容易ではない。しかし、成果の達成度の把握が困難な場合でも、例えば、業務実施の進捗状況を定量的に測定できる場合には当該進捗状況をもって計測する方法や、当該年度に予定されていた業務の100%達成水準なら判定できる場合には、100%達成と判断された際に予定額を全額収益化し、未達成ならば便宜上実績コスト分を進捗状況とみなすという方法も考えられている⁽³²⁾。運営費交付金の収益化方法の採用

に当たっては、このような検討を踏まえて、業務・経費の性質に最もあった方法を選択すべきである。すべて成果進行型が相応しいとは限らない。人件費や一般管理費は、時間の経過とともに着々と執行されるので、成果進行型でなく期間進行型でもよいと思われる。実際、これまで成果進行型を採用した独立行政法人は、いずれもすべての経費を成果進行型とはしておらず、複数の方法を併用している⁽³³⁾。

ただ、費用進行型が相応しいと判断した業務であっても、別途業務ごとに運営費交付金債務の発生理由（効率化によるものか、業務未執行によるものか、自己収入の増加によるものか、結果的にそうなったのか等）とその金額をできるだけ具体的に把握し、評価書等に明記するといった努力は必要と考える。なぜなら、運営費交付金債務の分析・把握がなされないまま、独立行政法人の単年度評価が行われ、それが国の単年度予算の仕組みと結びつけば、独立行政法人の自律的な業務運営が妨げられる危険があるからである。表1-2の結果でも、「評価委員会の業績評価が単年度評価にもかかわらず、次年度の予算への反映が強く求められること」という回答が33.3%あった。確かに、単年度評価の結果を次年度の予算編成に反映させることは、行財政改革のスピードという点からは重要である。しかし、運営費交付金債務の発生理由が分析されないまま単年度評価が行われ、次年度の予算編成において不必要な使い残しとして予算額削減の理由付けに利用されれば、中期目標期間を設定し、その期間内での予算執行の柔軟性を意図した独立行政法人制度の趣旨は失われ、従来同様の単年度主義に基づく年度内での不必要な執行を繰り返す原因になる。

5 経営努力の認定の困難さ

表1-2の結果では、「経営努力による剰余金の使途がほとんど認定されないこと」と回答した法人が25.0%あった。通則法44条3項の目的積立金の経営努力の認定の考え方について、会計基準第73の〈参考〉によれば、①運営費交付金及び国

又は地方公共団体からの補助金等に基づく収益以外の収益から生じた利益は、経営努力により生じたものとする、②中期計画（年度計画）の記載内容に照らして、本来行うべき業務を効率的に行ったために費用が減少し発生したものは、原則として経営努力によるものとする、③その他独立行政法人において経営努力によることを立証した場合は、経営努力により生じたものとする、とされている。2001年度決算において、損益計算書上利益を計上した独立行政法人は52法人であり、その総額は約499億円となっているが、目的積立金として主務大臣の承認を受けたものは、17法人総額で約6億100万円にすぎない⁽³⁴⁾。しかも、経営努力が認定された法人の大半は、自己収入等の外部資金調達で当該年度計画の予定額より増加したことによるものであり、積極的な経営努力により経費が節減されたと認定された独立行政法人は少ない⁽³⁵⁾。そこで、筆者アンケートで、「独立行政法人側の経営努力が適切に認定されていると思うか」と質問したところ、36法人中、「思う」と回答したところは5法人（13.9%）、「思わない」が15法人（41.7%）、「分からない・該当なし」が16法人（44.4%）だった。経営努力の認定の仕方に疑問を持っている独立行政法人が多いことが分かる。なお、「思う」と回答した5法人は、いずれも2001年度に剰余金の使途が認められている独立行政法人であった。次に、「思わない」と回答した15法人にその理由を記述してもらったところ、「運営費交付金の収益化で費用進行基準を採用しており、経営努力から生じた利益が反映されない」「財務省での経営努力により生じた額の査定基準や認定のハードルがあいまいである」「経営努力は尺度によって変わるので、目的積立金を申請しても、見解の相違で難しい面がある」といった理由が挙げられた。

目的積立金の申請の手続きは、独立行政法人が自ら経営努力の根拠を示して主務大臣の承認を得る仕組みとなっているが、承認の際に財務大臣と協議をしなければならない。しかし、アンケートの結果やヒアリングした独立行政法人の「経営努

力が認められるには、財務省に予算要求なみの費目ごとに細分化された資料を提出し、どの部分の経費が削減できたかを明確にしなければならない」という指摘からも分かります。主務省庁側、特に財務省が経営努力の認定に厳しい姿勢をとっていることが伺える。そもそも、費用進行型を採っている独立行政法人は、経費削減による利益は算出されないため、効率化による経営努力は認められない。しかし、成果進行型や期間進行型を採っている独立行政法人であっても、発生した利益が予算の見積差異ではなく、経営努力による効率化によって生じたことが明確に立証できなければ、目的積立金は認められないのである。

目的積立金の認定制度は、エージェント理論というインセンティブ・システムを導入したもので、独立行政法人制度のネットワーク・ガバナンスの重要な柱である。しかし、少なくとも独立行政法人からみた場合、予算を配分する主務省庁や財務省との間に経営努力に対する見解の相違があり、有効に機能しているとは言い難い。確かに、独立行政法人と主務省庁側の利害を一本化させることは難しい。そして、主務省庁側が、コスト削減を強調し、はじめから目的積立金の認定を原則認めない方針とするのなら問題である。その場合は、独立行政法人自身にコスト意識は芽生えず、財務運営において従来同様の収支均衡を求めることとなる。ただ、あくまでも経営努力の立証は独立行政法人側にあることから、認定の可否の判断要因は、独立行政法人が作成した資料によるものであり、まずは、独立行政法人側が効率化の努力を証明できるデータを提供することが前提となる。

それでは、少数ながら経費削減を経営努力として認められた独立行政法人は、どのような工夫をしていたのか。経費節減による目的積立金が認められた財務省所管の酒類総合研究所では、積極的な一般競争入札の導入などで物件費を節減したが、特定の費目ごとに、予算を「数量×単価」で分析していたので、数量の削減や単価引き下げが経営努力として認められたとされる⁽³⁶⁾。何が原因でコストを削減できたかを、単位当たりの数値を

もって証明できなければならないといえ、従来の公会計にはない原価計算等の要素が求められる。

企業会計は、資産・負債状況といった業績を外部に明らかにするために行われる財務会計と、内部の意思決定や経営管理のために必要なデータをつくりだす管理会計とに分けられる⁽³⁷⁾。コストデータを集積する原価計算は、管理会計の手法の一つである。独立行政法人会計では、財務諸表の作成・公表により財務会計的取組みはなされているが、管理会計的取組みは不十分なのが現状である。筆者アンケートでも、独立行政法人の財務会計について内部で検討すべき事項について任意で質問したところ、2法人が管理会計的取組みと答えている。管理会計的手法により、単位当たりのコストを把握・分析できれば、どこの部分で経費を削減できたかを具体的に数値をもって証明することが可能となる。これにより、目的積立金の認定制度が有効に機能するならば、主務省庁とのネットワーク・ガバナンスに変化を及ぼすこととなる。また、管理会計の利点は、将来への評価情報を提供してくれることである。例えば、総務省評価委の2001年度第1次意見(2002年11月)では、複数の独立行政法人に対して、外部委託による効率化の効果を厳格にとらえた評価の実施を求めている。しかし、そのためには、当該業務を外部委託した場合と独立行政法人が直接行った場合とで人件費等の間接費も含めたコストを比較できる情報が必要となる。そこで、管理会計的手法により、業務ごとに間接費も含めたコストを把握できれば、外部委託と独立行政法人直営のいずれが効率的かの判断材料を提供してくれる。このように独立行政法人においても、管理会計的取組みが、新たなガバナンスの形成を補足する手段として重要となってこよう。

第3節 人事管理面の現実

1 少ない人事管理の情報開示

本節では、独立行政法人の人事管理面の実態をみながら、独立行政法人内外のガバナンスに与える変化を検討してみたい。しかし、人事管理の実

態は、独立行政法人評価をみても明らかになる情報が少ない。各独立行政法人の中期計画では、その他業務運営に関する重要事項の中で人事に関する計画が含まれており、その内容は、各独立行政法人ごとに異なるものの、主に常勤職員数の抑制、任期付研究員の採用、関係機関との人事交流の推進、人員の適正な配置といった項目が挙げられている。だが、府省評価委の評価は、主に当該計画の実施状況の評価にとどまっているものが多い。そこで、総務省評価委の2001年度第2次意見(2002年12月)では、中期目標の達成に向けた弾力的な組織や役員数等の管理が適切に行われているかとの観点から評価を行うこと、また、評価結果の役員への給与、人事等への反映状況についても、実態を把握して評価を実施すべきことが指摘されている。エージェント関係では、外部評価者とデータの質的共有が求められる。独立行政法人が、人事管理の実態をモニタリングできるような情報を積極的に開示し、評価委員会との間の情報の非対称を軽減することが必要となる。ただ、これまでも、退職公務員等の役員就任状況や役員報酬・給与の支給基準については各独立行政法人が公表しており、そこから実態がかいま見える部分もある。以下では、それらの情報等から、独立行政法人の人事管理における自律性を高めるために導入された役員任期制と業務給与制に関する現状についてとり上げ、検討することとする。

2 役員の人事情バナンスへの影響

独立行政法人制度では、機動的な組織編成や人員配置、弾力的な財務運営を行うことから、法人の長のトップマネジメント能力が欠かせない。法人の長は、監事を除く他の役員や職員の任命も行うため、その選任が極めて重要となる。通則法20条では、法人の長の資格要件として、①当該独立行政法人が行う事務及び事業に関して高度な知識及び経験を有する者、②当該独立行政法人が行う事務及び事業を適正かつ効率的に運営することができる者のいずれかとされている。また、国会でも「独立行政法人の長の選任においては、自律

的、効率的な運営をするという制度の趣旨を踏まえ、広く内外から適切な人材を得るように配慮すること」という附帯決議がなされている⁽³⁸⁾。

しかし、実際には、法人の長やその他の役員も含め、外部から登用している独立行政法人は多いとはいえない。2002年9月1日現在の退職公務員等の状況をみると、59法人の役員278人のうち、いわゆる天下りといわれる退職公務員が122人(43.9%)、理事長・理事の多い常勤の役員に限れば、179人のうち退職公務員が103人(57.5%)を占めている⁽³⁹⁾。常勤の役員全てが退職公務員である法人も18法人あった。また、外部登用役員でも国立大学の退職者のような法令準拠主義になじんできた者も多く、純粋の民間企業の出身者は少ない。このような実態は、役員の高額の報酬や退職金という点が注目されがちだが、法人のガバナンスを考えた場合、次のことが指摘できる。

まず、経営マインドを持った役員が少ないため、独立行政法人制度の民間的な経営手法を使いこなせない。筆者アンケートでも、任意の記述で「理事長・理事が国から横滑りのためマネジメントがない。経営能力を高めなければ、今後の移行法人や国立大学法人経営も一部を除き、何ら変わらない組織体になるだけである」という意見があった。退職公務員の中にも経営能力の高い人はいるであろうが、相対的には、独立行政法人のガバナンスに大きな変化は与えられないこととなる。

また、主務省庁との結びつきが人的な面まで加わることにより、日常の業務がどうしても主務省庁主導に陥りやすくなる。確かに、主務省庁からの退職公務員が役員となることにより、主務省庁との意思疎通が図れ、業務が円滑に執行できる側面はある。反面、これにより主務省庁の立場が増すこととなれば、ネットワーク・ガバナンスに変化をもたらすことができないどころか、独立行政法人の業務運営の自律性を低下させることとなる。また、独立行政法人内部のガバナンスでも、役員が主務省庁寄りの立場をとることで、国民に近いところにいる現場の職員の意見が反映されなければ、行政サービスの質的低下の原因となる上、

職員のモチベーションの低下を招く可能性がある。

さらに、役員人事に関しては、役員の任期が、独立行政法人の業務執行及びそれに伴う責任期間の設定と一致していない問題がある。役員の任期は、個別法で定められ独立行政法人によって異なる。これを整理したのが表2である。これを見ると、理事長の任期は中期目標期間の末日としているところは、2003年未までに独立行政法人化した92法人のうち7法人だけであり、そのほかは中期目標期間とは関係なく4年又は2年と定めている独立行政法人が多い。しかし、法人の長である理事長は、独立行政法人の業務運営の総括かつ最終責任者であり、中期目標期間中の組織運営に当たっては最後まで責任を持つべきである。特に、中期目標期間の最終年には、事実上、次の中期目標期間に向けて独立行政法人の業務や組織の見直しが行われている。その時に、独立行政法人の業務運営を総括してきた立場から多くの情報を持ち、今後の独立行政法人の見直しの方向性についても意見を有すべきはずの法人の長が交替しているのでは、あまりに不合理かつ無責任といえる。中期目標の期間と理事長の任期は原則一致させる

べきである。また、会計監査の面からも、監事や会計責任者が4月の人事異動で交替して、財務諸表項目の監査や評価の時期に詳しい者がいない場合が多く不適切といえる。これも人事のサイクルが業務の執行・責任期間と一致しておらず、信頼性の低下を招く例といえる。主務省庁と独立行政法人の間で行われている人事交流についても、同様の問題が起こり得る。ただ、独立行政法人の中には、理事や監事の任期を理事長が定める期間と定めているところもあり注目に値する。理事長のマネジメントのもと、業務の執行・責任期間と一致する任期の設定ができるからである。

X-効率理論では、身分保障期間の限定は、組織行動者の独占的地位を排除することでX非効率を軽減する手法と位置づけられる。役員任期制はそれに該当するが、そもそも任期中の業務の責任が問われないのであればその効果は薄れる。株式会社の場合、取締役の選任・解任は株主総会の権限となっているため、経営陣の人事や責任の追及が株主総会で最終的に決定される。このため、執行と責任の期間が一致しやすい。独立行政法人においては、そのような仕組みでない上、役員の任期が独立行政法人の業務執行・責任の期間と一致

表2 中期目標期間と役員の任期

中期目標の期間	理事長（副理事長含む）の任期	理事・監事の任期	法人数	中期目標の期間	理事長（副理事長含む）の任期	理事・監事の任期	法人数
5年	中期目標の期間の末日	理事長が定める期間	3	4年	4年	2年	2
	4年	2年	37		2年	2年	2
	3年	3年	1	3年6月	中期目標の期間の末日	理事長が定める期間	1
	2年	2年	14		4年	2年	6(注)
4年9月	2年	2年	1	3年	4年	2年	1
4年6月	中期目標の期間の末日	理事長が定める期間	3	(注)：理事長及び理事の任期が4年、監事の任期が2年の法人を含む			
	4年	2年	19				
	2年	2年	2				

※2003年までに独立行政法人となった92法人を対象

※太枠は、中期目標期間と理事長の任期が一致している法人数

しない状況となれば、役員は、無難に任期を過ぎれば責任を問われることがないため、業務を推進する方向ではなく消極的な守りの行動をとりやすくなる。このことは、独立行政法人の説明責任の質の低下を招き、ネットワーク・ガバナンスに変化が与えられないほか、独立行政法人自身のモチベーションの低下を招く要因になる。

3 業績給与制の空洞化

業績給与制については、X非効率を軽減する取組みとしても活用できると述べたが、その実態はどのようなになっているのだろうか。

まず、役員報酬であるが、公務員制度改革大綱Ⅱ3(2)③イ及び特殊法人等整理合理化計画Ⅲ3(2)で、府省評価委の評価結果を、通則法の定めるところに従い報酬や役員人事に反映させるとされている。そこで、各独立行政法人の役員報酬規程をみると、評価結果を役員報酬にどう反映させるかのルールが明確になっていないことが分かる。多くの役員報酬規程では、特別手当の額について業務実績に応じて増減できるという旨の規定があるだけで、どういう評価結果の場合にどれだけ報酬を増減するかの基準を明確にしていない。その中で、経済産業省所管の5法人だけは、業績給の規定を設け、評価委員会の結果と報酬との関係の基準を設定していた⁽⁴⁰⁾。ただ実際は、基準で報酬増額が可能な評価結果を得た独立行政法人でも報酬への反映は行われていない。その理由は、経済産業省独立行政法人評価委員会から、実際の支給額の決定には、評価指標や評価作業に試行的要素が含まれていたことを踏まえ、各独立行政法人で適切に判断されるべきという留意事項が付されているほか、報酬増額に関する国民への説明責任が重いことなどが挙げられる。確かに、役員が高額の報酬を受け取っているとか、評価が甘いのではという国民の批判もあり、基準で定めた割合値の妥当性について改めて検討の余地があると考えられる。しかし、基準を明確にしていることは、評価の公正性の担保や国民への説明責任という観点から評価できよう。

次に、職員の給与への業績の反映であるが、この実施には前提として、組織内部で個人の業績を評価する仕組みとそれを適切に反映できる給与体系の導入が必要である。個人の業績評価制度について、2002年度の各府省評価委の単年度評価をみると、主に試験研究機関の研究職員を中心に導入されつつある。研究職の方が行政職に比べて、論文数や特許数、学会の賞など客観的な目標設定や成果測定がしやすいからと推測される。ただ、「研究評価が数量評価のみが対象となりがちな弊害をチェックする仕組みの導入が必要」「論文にならない業績への配慮」といった評価方法や、評価を処遇へ反映するシステムについて課題も見受けられた。一方、個人評価を、試験研究機関以外で導入しているところや、試験研究機関でも行政職の職員に導入しているところは少なかった。

給与体系については、各独立行政法人の職員給与規程の中の業績の反映に関する規定をみると、特別昇給や勤勉手当に勤務成績を反映させる規定はあるものの、国家公務員に適用される一般職の職員の給与に関する法律（以下「給与法」）の規定の内容と変わっていない独立行政法人がほとんどである。これまで、国では、特別昇給は査定により該当者を決めるのではなく年次順の先送りが大部分であり、勤勉手当も成績率による格差配分をほとんど実施していなかったとされる⁽⁴¹⁾。ただ、表3のように、給与法と同様の規定を改め、職員個人の業績評価を昇給や手当へ反映させることを明記したり、勤勉手当を業績手当と位置付けるところもみられた。なお、公務員型と非公務員型を比較した場合、公務員型でも弾力的な給与体系を導入している法人がある反面、非公務員型でも給与法と同様の給与体系になっている法人もあり、各独立行政法人の取組み次第といえる。

業績給与制は、実効性のある個人評価制度とそれを反映させる給与体系が確立していなければ、かえって職員のモチベーションの低下を招く危険もある。また、日本の公務員の職場は、一般的に大部屋主義と呼ばれ互いに協力し合う執務形態をとってきたため、職員間競争を生じさせないこと

表3 独立行政法人の職員給与規程における業績給与に係る規定の例

	法人名	特別昇給に該当する規定	勤勉手当に該当する規定
公務員型	物質・材料研究機構	該当基準を明記。(業務実績の向上, 能率推進, 発明考案, 表彰等により職務上特に功績があったとき等)	研究職は業績手当とする。 (業績手当基礎額の 60/100 に前年の個人業績に応じて理事長が定める額を加算)
	農業・生物系特定産業技術研究機構	(「一般職の職員の給与に関する法律」と同様)	特定幹部職員は, 勤務成績及び研究管理職員業績評価の結果に応じて支給。
	産業技術総合研究所	理事長は, 職員をその者の長期評価の結果に基づき, 上位の級へ昇格, 昇給させることができる。	業績手当とし, 短期評価の結果に基づき職員の業績を処遇に反映させる。
	建築研究所	該当基準を具体的に明記。(勤務評定の結果上位の段階に決定され, かつ, 執務に関連してみられた職員の性格, 能力及び適正が優秀である場合等)	業績手当とし, 成績率を明記。
	国立環境研究所	現に受けている号俸の 12 号俸を上限として昇給可。	業績手当とする。
非公務員型	教員研修センター	勤務成績が特に優秀及びセンターへの事業計画の達成に多大な貢献をした職員で理事長がその必要があると認めた職員に行う。	勤務成績及びセンターへの事業計画の達成に対する貢献度に応じて支給。 文科省評価委の業績評価の結果を勘案し, 理事長が職員の職務実績に応じ, 10/100 の範囲内で増減可。
	経済産業研究所	勤務成績が特に良好であって理事長が必要であると認める者は昇給。	賞与とし, 勤務成績を参酌して 0.8 から 1.2 の範囲の間の率を乗じて理事長が定めた額。
	日本貿易保険	(全ての)昇給は, 職員各人の業績評価等に基づいて行う。	賞与とし, 職員各人の業績評価に応じた評価係数を乗じて算定。

で執務のスムーズ化を確保してきた部分もある。それゆえ, 導入に慎重になることも理解できる。しかし, インクリメンタリズムの終焉により人員の削減が求められている中, 限られた人材という資源をいかに有効に活用するか(X非効率の改善)を考えることが大切になってきている。また, 独立行政法人でもグループ制が導入されるなど, 個人の責任が重視されつつある。その際, 意欲的に仕事に取り組んだり成果をあげた職員を, 給与や昇進の面で差別化できない制度のままでは, 能力開発や人材育成での積極的な動機付けは生まれず, X非効率の改善は棚上げとなる。個人評価制度や新たな給与体系は, 全ての職員が満足のような制度設計や運用が難しく, その安定, 定着までには試行錯誤をすることとなるかもしれな

い。しかし, まず取り組むことが大切であると考ええる。産業技術総合研究所では, 他の独立行政法人に先駆けて新しい給与制度や個人評価の仕組みを取り入れた。以下ではその取組みを紹介する。

4 産業技術総合研究所の取組み

産業技術総合研究所(以下「産総研」)は, 鉱工業の科学技術に関する研究及び開発等の業務を行っている職員数3千名余の最大の独立行政法人である。通商産業省工業技術院から独立行政法人に移行した際, 大幅な組織再編が行われた⁽⁴²⁾。そして, 業績給与制に関しても, これまでの調整手当, 勤勉手当をなくし, 俸給, 職責給, 業績給を基本とする給与制度を導入した。また, 評価プロセスによる職員の意欲向上, 職員間の意思疎通及

び課題の認識を通じた組織全体のパフォーマンス向上を目的として、1年毎の短期評価と、数年に一度の長期評価を組み合わせた個人評価制度を導入している。これは、研究職だけでなく行政職の職員も含めて行われている。

短期評価は、組織としての目標をもとに毎年評価者と被評価者が面談の上、個人としての年間目標を設定し、年度終了時にその成果をA～Dの4段階で評価して翌年度の業績給に反映させるものである。業績給は、給与の1.4ヶ月分(2002年度)を原資とし、50%から200%までの間で変動させる。長期評価は、昇格やキャリアパスに用いられるもので、短期評価の集積や本人のアピール等に基づき、職務遂行能力を総合的に判断する。評価の結果は、職員の研究・業務の実施における改善点や今後の方向性を示すために本人に開示される。また、評価結果に不服がある場合は、理事長の指定する者に不服申立が可能である。

2002年度は、業績給で150%以上の査定を受けた者もいた。その一方、評価結果に対して不服申立をした者もあった。担当者の話では、個人評価制度は、始まってまだ2年余りで、評価者及び被評価者を対象にアンケートを実施したり研修をするなどして、制度のレビュー・修正を行っているという。また、評価基準は、論文数の偏重にならないように、産総研の成果への貢献を重視することとした。ただ、業績給の査定に当たっては、短期評価を活用するにしても評価者の裁量の部分が大きい。査定に当たってより明確な基準を示したり、運用の実態を適宜モニタリングすることが今後の課題といえよう。

産総研の取組みは、独立行政法人となったことを生かし、これまでの公務員制度ではできなかった成果のあげた人に給与や昇進面で差別化を図ることのできる大胆な給与体系の改革と個人評価の仕組みを取り入れたことに特徴がある。「評価の公正な実施ができるのか」といった職員の意見もあった⁽⁴³⁾。しかし、目標管理制度により個人の担当と責任を明確にしたり、結果のフィードバックや不服申立制度で職員に対するフォローを行う仕

組みをとったことなど様々な工夫がみられる。一般的に個人評価制度の定着には時間がかかると言われる。制度が修正・定着するにつれ、これまで以上に職員の意識に変化が生まれ、意欲の向上に結びつくことを期待したい。

第4章 独立行政法人制度が有効に機能するための条件

第1節 中間的制度の見直しの必要性

前章では、独立行政法人の財務会計や人事管理の実態をみながら、主務省庁と独立行政法人間のネットワーク・ガバナンスや独立行政法人内部のガバナンスの変化をみてきた。確かに、運営費交付金の使途の弾力化など独立行政法人の業務運営の自律性が高まった部分もあった。しかし、運営費交付金の収益化、目的積立金の認定、役員任期制、業績給与制の制度などは、実際に行われていなかったり、制度の企図した狙いと違う運用がなされるなどにより、独立行政法人内外のガバナンスに大きな変化を与えていないように思える。宮脇淳(北海道大学大学院教授)は、この原因について、制度の理念と技術の二極分化による中間的制度の見直しの遅れにあると指摘している⁽⁴⁴⁾。例えば、財務会計面では、独立行政法人の予算編成が従来の満足化原則と基本を同じにしていることや、目的積立金の認定で独立行政法人の管理会計的取組みが不十分のため経営努力を証明するデータが形成できないこと、人事管理面では、役員任期制が従来の人事サイクルの枠組みと変わらないことや、業績給与制で個人を評価する仕組みが確立されていないことなどが挙げられる。しかし、こうした問題を放置すれば、制度の理念と技術論が分離し、各組織が便宜主義的に行動することになる。独立行政法人制度は、エージェント理論やX-効率理論における問題点を解消するための優れたツールではあるが、それだけでは制度が企図している理念は達成できない。官僚的な意思決定プロセスの残る財務会計や人事管理におけるシステムを変え、理念と技術を結びつける新たな中間

的制度を形成することが必要であり、それが触媒の役割を果たすことで、新たなネットワーク・ガバナンスの形成がなされ、独立行政法人制度というツールが有効に機能すると思われる。

第2節 独立行政法人の改革グレード

また、宮脇教授は、改革プログラムには4つのグレードがあると指摘する⁽⁴⁵⁾。第1グレードはコスト削減である。財政危機を背景としたコスト削減を主軸とした改革で、肥大化した事業、人員・組織のスリム化が中心的目標となる。第2グレードは機構改革である。組織を分解して構成要素を交換、変更することで組織としてのより高度な目標達成を目指す取組みであり、政治的にインパクトがある。第3グレードはプロセス改革である。組織をいかに機能させるかの改革で組織の行動メカニズムを見直す取組みである。ガバナンスの改革はこの段階といえる。第4グレードは組織文化の変革である。新しい組織の行動メカニズムが強制されたものではなく、組織自体に同化し、かつ、継続的な自己改革を遂げるまでの体質に至る理想の段階である。

では、行政改革の一環として導入された独立行政法人制度はどのグレードに位置付けられるであろうか。これまでの状況をみると、NPM理論に基づき国家行政のスリム化を図ったり、運営費交付金を毎年1%減額するなどの運用で第1、第2グレードは進んでいるが、第3グレード以上は、中間的制度的見直しが不十分ということもあり、途中段階といえるのではないか。

特殊法人から移行した独立行政法人は、コスト削減グレードの強化がより顕著になった。当初、国の機関から分離した独立行政法人と同様に経費の毎年度1%減という目標が多かったが、2003年7月の特殊法人等改革推進本部参与会議の指摘やそれを受けた同年8月の石原行政改革担当大臣の閣議発言で、中期目標期間中に1割から2割の経費削減、さらに、9月の参与会議で、人件費や業務の新規拡充に伴う費用も削減目標の対象とすることが指摘され、各法人は軒並み、一般管理費で

10~25%、事業費で3~20%の削減・効率化目標が設定させられた⁽⁴⁶⁾。しかし、トップダウンにより改革グレードをコスト削減にシフトさせるだけで、主務省庁とのネットワーク・ガバナンスや組織内のガバナンスをそのまま放置すれば、独立行政法人自体のモチベーションは低下し、収支均衡や平均的なサービスの質を維持するだけの主体となる危険がある。この点、7月の参与会議では、人事給与体系の改革や積立金の形成のあり方等法人のインセンティブを高めるための仕組みを検討すべきという独立行政法人のガバナンスの形成に影響を与える視点の指摘も見受けられた。先に述べた中間的制度的見直しや独立行政法人側の意見を組み入れるボトムアップ型の思考で、国と独立行政法人双方のモチベーションを高める制度設計をして、プロセス改革、組織文化の変革のグレードへの移行を目指すことが必要と考える。

第3節 組織評価の重要性

独立行政法人内部のガバナンスを変えていくには、どのようなモニタリングを行えばよいだろうか。単に経費削減や人員削減について定量的な目標を設定し、その達成度の評価を行うだけでは、当面の行財政のスリム化は実現できるものの、施策・事業の最適化や官僚的な意思決定プロセスの見直しなど、ガバナンスそのものの改革には至らない。この場合、先に述べたように、組織の機能面、行動面を含め、組織活動全体について複数の観点から評価する組織評価が重要と考える。例えば、業務の外部委託に関する目標が設定された場合に、この目標を達成したとしても、組織の行動様式が温存されたままであれば、業務の外部委託によって活用されていない資源、すなわちX非効率率が組織内に拡大する結果となる。そこで、目標の達成度を評価すると同時に、組織としての効率性や有効性を評価することで、コスト削減レベルの改革グレードを脱却することが可能となる。

また、独立行政法人は、単一組織の中で様々な業務を行っている。そこで、そうした異質な業務全体のガバナンスをいかに適切に機能させるかが

課題となる。中期目標や中期計画をみると、各業務についての目標が総花的に記載されている。例えば、博物館や美術館では、公衆への観覧という目標と並んで、所蔵品の収集・保管や調査研究という目標が挙げられている。しかし、人気のある所蔵品を展示し続けて来館者を増やし、公衆の満足度や自己収入の増加を追求すると、所蔵品の劣化や研究調査の遅れが生じる可能性もある。評価には、それぞれの業務評価を全体としてどの程度重視するかという規範的側面と、業務の評価項目を測定し数値化する客観的側面がある。上のようなトレードオフの問題に対処するためには、客観的側面から個々の業務を評価するだけでは不十分であり、独立行政法人としてどの分野に力を注ぐのか、成果についても質を重視するのかスピードを重視するのかといった評価の規範的側面を重視し、事業や分野ごとのウエイトや優先順位を考慮した戦略的な目標を設定して、これをもとに評価することが必要と考える。

国の機関から分離した先行独立行政法人の中期目標や中期計画をみたところ、各々の目標について取り組むべきウエイトを明示しているところはなかった。しかしながら、評価の段階においては、経済産業省独立行政法人評価委員会工業所有権総合情報館分科会で、評価の項目を大きく4つに分け、国民に対して提供するサービスや業務の質(70%)、業務運営の効率化(15%)、財務内容(10%)、アウトカム(5%)と評価ウエイトを定め、対国民へのサービス向上に最も重点を置いて評価する仕組みが実施されている。農林水産省独立行政法人評価委員会の農業技術分科会や水産分科会でも、評価に際してウエイトを明示する方法を採用していた。このような評価は、業務の束すなわち組織全体が評価を受けられるように、個別業務間の重要度について明示して評価しており、評価をより信頼性と実効性のあるものにすると考えられる。これからは、独立行政法人自らが中期計画や年度計画の中で取り組むべき目標のウエイトを示した上で、そのウエイトについて評価委員会が評価を行うこととすれば、独立行政法人の自律性

を高めつつ、より信頼性・実効性の高い評価となり、組織全体のガバナンスを適切に機能させることができるのではないだろうか。

第5章 地方自治体の独立行政法人制度の活用

2003年8月に地方独立行政法人法が成立した(施行は2004年4月)。法律が制定されたことにより、地方自治体においても独立行政法人化の議論が現実味を帯びてきている。

以下では、地方独立行政法人制度の概要を整理した上で、これまでみてきた国の独立行政法人における課題を踏まえつつ、制度導入に当たっての留意点や制度の考え方の地方自治体への応用などを検討することで、本論文のまとめとしたい。

第1節 地方独立行政法人制度の概要

地方独立行政法人法をみると、国の通則法と制度の基本理念に根本的な違いはない。しかし、地方独立行政法人制度固有の部分もみられる。第一に、対象業務の範囲が、①試験研究、②大学の設置・管理、③公営企業に相当する事業の経営、④社会福祉事業の経営、⑤その他の公共的な施設で政令で定めるものの設置・管理の五つに限定されている(21条)ことである。第二に、大学及び公営事業については特例が整備されている(68~87条)ことである。大学については、国の場合は国立大学法人法が別途制定されており、それに準じて公立大学にも必要な特例を設けたものであり、公営企業については、既に地方公営企業法で独立採算を基本としていること等から、一般の地方独立行政法人と異なった枠組みを設けたものである。第三に、一定の重要事項について議会の関与がある(25条3項、28条5項等)ことである。これは、議員内閣制を採る国の場合と異なり、地方公共団体は二元代表制を採用しており、地方議会が執行機関に対して関与・監視の機能を有することを踏まえ、一定の関与を認めたものである。例えば、設立団体の長は、中期目標の設定に議会の議決を経ること、評価結果を議会に報告すること、

重要な財産の処分や料金徴収の上限について議会の議決を経ることとされている。第四に、一定の事項には、国又は都道府県の関与がある（7条、92条1項等）ことである。例えば、地方公共団体が地方独立行政法人の設置や解散をしようとするときは、総務大臣や都道府県知事の認可が必要となる。また、総務大臣や都道府県知事は、地方独立行政法人に対する報告徴収権、立入検査権、違法行為等の是正命令権が付与されている。第五に、評価委員会の組織・業務については、地域の実情に応じて条例で柔軟に対応できる（11条3項）ことである。国の場合、主務省庁と総務省による二重評価になっていたが、地方公共団体の場合、規模の相違や行政組織のあり方の相違から必ずしも二重評価の必要はなく、これまで行っていた行政評価と組み合わせることもできる。第六に、複数の地方公共団体が地方独立行政法人を共同で設立することが可能な点である（6条3項、90条）。これは、地方公共団体の場合、団体が異なれば全く同種の事務事業を行うことがあり得ることによる。

第2節 地方独立行政法人制度導入に当たっての留意点

前節では、地方独立行政法人制度について、国の独立行政法人制度との相違という観点から概要をみてきたが、これを踏まえ、制度の導入を検討するに当たり、どのような点に留意すべきだろうか。検討する業務内容によっても異なるが、全体としては、以下のことが考えられよう。

第一に、導入自体が目的化しないようにすることである。地方独立行政法人制度は、地方自治体が行政サービスを提供するに当たって、機動的、戦略的に対応するためのツールを付与するものと位置付けられ⁴⁷⁾、地方自治体は、新たな行政ツールを得ることとなった。しかし、制度導入の検討に当たっては、対象の業務や組織が地方自治体として必要か否かを検討することが前提となる。地方自治体は、既に事務事業等の評価を行っているところが多いので、それを活用することも一案で

ある。また、必要と判断された場合には行政ツールの選択を行うこととなるが、機動的、戦略的に対応するためのツールとしては、民営化や民間委託など他の選択肢も考えられる。業務や組織の廃止・民営化を避けるため、安易に地方独立行政法人制度を用いることは避けなければならない。

特に、公営企業については、実施している業務が民間企業が実施可能な領域も多くある上、既に企業会計的手法や独立採算の原則を採用しており、自律的・効率的な運営を行うには、民営化という選択肢も十分に考えられる。思うに、公営企業については、まず民営化を考えた上で、その地域にとっての必要性、民営化した場合の撤退の可能性、現在の経営状況などを考慮した上で、即座に民営化することが不適切と判断した場合に、改善の策として、当面の経営改善やサービス提供手法の自由度を高める手段として、地方独立行政法人化を検討すべきであろう。

第二に、規模のメリット・デメリットを考える必要がある。例えば、地方自治体の試験研究機関は、同種の業務を行う国の独立行政法人と比較して予算、人員などの規模が小さく、単独で独立行政法人化しても「法人の長の裁量が少ない」「法人単位で理事の報酬や新たな経費がかかるため、全体として効率化に結びつかない」「中期計画作成や評価等の業務に当たり、職員体制に限界がある」など独立行政法人化のメリットが発揮されない可能性が考えられる。神奈川県自治総合研究センターの研究チームでは、その改善の一つの方策として、機関の統合によるシミュレーションを行い、そのメリット、デメリットを表4のとおり整理している。

これをみると、スケールメリットの増加や運営の効率化が図られる反面、組織のガバナンスが機能しづらくなることが分かる。特に、統合により組織内の事業の多元化が進んだ場合は、X非効率⁴⁸⁾が深刻化しやすい要因となるほか、評価項目も多岐にわたるため、組織としての総合的な評価が困難になる。小規模な機関の独立行政法人化に当たっては、統合によるスケールメリットの効果を

表4 機関統合による地方独立行政法人化のメリット・デメリット

メリット	<ul style="list-style-type: none"> ・統合により、予算、人員等の規模が大きくなり、法人の長の裁量の余地が大きくなる。(スケールメリットの増加) ・統合により、現在の組織の枠を超えた異動を行うことや、部局を超えたプロジェクトチームを編成して組むことが可能となり、従来困難であった部局横断的な行政課題への対応が可能となる。 ・組織の統合により、管理、経理、人事、事業等の組織運営の効率化が図れる。 ・組織の統合により、機関単位で発生していた法人の長等の報酬、役員室新設、顧問弁護士料、監査報酬等の新たな経費が節約できる。
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> ・異なる分野を統合した組織の評価手法が確立されていない。 ・統合により組織が大きくなりすぎると、法人の長のマネジメントが末端の職員まで届きにくくなる。(組織管理がしづらくなる。) ・部局横断的な県機関の統合は、政策の母体である本課も複数にまたがることとなるので、評価や予算要求の際など、本庁のどこの部局が所管するかによって円滑な運用がしづらくなる。

(出所)「神奈川県における独立行政法人制度」(神奈川県自治総合研究センター・2003年)53頁

目指すことは重要だが、あくまでも適切な業務のまとまりや規模の範囲とし、組織の肥大化を招かないように留意する必要がある。なお、同研究チームの報告書では、独立行政法人に本部機能を設置し、中期計画の策定、評価などの調整、交渉能力にすぐれた専任の者の配置が望ましいことや、本庁に各部局と調整し一括して独立行政法人と対応を行う窓口の部局を設置することが必要なことも指摘している⁽⁴⁸⁾。また、規模のメリットを生かしつつ組織内の事業の多元化を避けるには、同種の業務について、複数の地方公共団体が共同で独立行政法人を設立することも一つの方法だろう。

第三に、国の独立行政法人と比べて、議会や住民との関わりが大きいことを踏まえる必要がある。国の場合、国会の関与は公務員型の法人の常勤職員数の報告を徴するのみである。また、顧客に直接サービスを提供する業務も少ない。そのため、評価委員会や外部監査人等の第三者は存在するものの、主務大臣と独立行政法人という行政内部の二者間のプリンシパル・エージェント関係を中心に、ガバナンスの問題を考えてきたところがある。しかし、地方独立行政法人では、法制度上、中期目標の設定における議会の議決や評価の議会への報告など、地方公共団体を通じて議会との関わりが強くなっている。また、対象業務も、公営企業や社会福祉事業の経営など、直接顧客にサー

ビスを提供するものが多く、地域住民との関わりが強い。このことを踏まえると、地方独立行政法人の場合、議会や住民の存在を軽視できず、地方公共団体の長と地方独立行政法人という行政内部の二者間のネットワーク・ガバナンスだけで考えるのは望ましいとはいえない。地方公共団体の長や地方独立行政法人が、目標の設定や評価に当たり、議会や住民にできるだけ情報を提供し、民主的統制度を高める必要がある。住民に対しては、パブリック・コメント等で意見を聞くことも一つの方法である。また、議会も、行政の情報を鵜呑みにするのではなく、その情報を分析して質疑を活発化させるなど監視機能を高めることで、行政との緊張感を高めていかなければならないだろう。

第四に、制度を導入するだけでは、単なる組織形態の変更にとどまることを認識すべきである。制度に組み込まれた機能を、ガバナンスの変革にどのように生かし得るかとの観点で議論されなければならない。そのためには、地方自治体の場合においても、国と同様、中間的制度の見直し、すなわち財務会計や人事管理におけるプロセスや官僚的な行動様式をどう改めるかが重要になる。財務会計では、中期の期間を設定したことを生かせるような予算編成の仕組みや、経営努力が立証できる情報を提供する管理会計的取組みなどが必要

となる。人事管理では、執行・責任と一致した人事サイクルの形成や業績給与制が機能するような給与体系・個人評価制度の確立などが必要となる。なお、地方独立行政法人法をみると、理事長を含め役員の任期は4年以内において定款で定める期間とされ（15条）、中期目標期間が5年の場合には、当該期間と理事長の任期を一致させることができない。このような制限は設けるべきでなかったと考える。

第3節 独立行政法人制度の考え方の地方自治体への応用

地方独立行政法人制度は、対象業務に限定があり、地方自治体のすべての執行部門にそのまま適用することはできない。しかし、制度で導入された目標管理と評価という思考法や、財務会計や人事管理の仕組みは、独立行政法人化しない場合でも、地方自治体やその外郭組織のマネジメントの手法として応用できると考える。本節では、このうち地方自治体の財務会計制度への応用について、実例をみながら検討していきたい。

独立行政法人の財務会計制度を地方自治体に適用する場合には、次の手順が考えられる。まず、各事業部に権限を可能な限り委譲し、その担当業務に関する中期計画や年度計画を作成する。そして、これらの計画に基づく予算配分と評価を実施する。予算が配分された時点では、各事業部の負債に計上する。そして、行政サービスの水準をどの程度充足したかに応じて負債を収益化する。予算額を残しつつ、計画の目標水準を達成している場合には、負債はすべて収益化されるものの、現金は事業部の手元に残る結果となる。これは事業部内の裁量で他の施策等に活用する原資にできるとすることで、事業部の経営努力のインセンティブを確保する。また、総務・財務などの間接部門の経費も各事業部へ原価配分することにより、これまで認識できなかったコストが把握され、職員のコスト意識の向上に結びつくことが期待できる。

もちろん、上記のような仕組みを導入するには、

公会計制度自体の見直しや管理会計的取組みが必要となる。早急に実現することは困難だろうが、財務情報の質を改革する上では重要な課題といえよう。ただ、各事業部に予算に係る権限を委譲したり、インセンティブを付与するという発想は、現行の公会計制度の中でも取り入れることが可能であり、先進的な取組みを行っている地方自治体もある。群馬県では、2003年度予算から、予算編成過程を、従来の要求・査定方式から、事業を実施する各部局長のマネジメントの下に主体的な予算編成をすることとした。予算編成本部が部局ごとに一般財源配分を行い、各部局は、その範囲内で事業の新設・廃止等ができることとしている⁽⁴⁹⁾。静岡県浜松市では、2002年度から「予算を活かすインセンティブ」方式を導入した。これは、創意工夫の予算執行で経費を節減させ、節減額の一部を事務事業の財源として各部局に配分することにより、事務事業の見直しや職員の意識改革を図るものである⁽⁵⁰⁾。

以下では、このような取組みの中から、東京都足立区が2003年度予算から開始した「包括予算制度」について見てみたい⁽⁵¹⁾。この制度は、独立行政法人の財務会計の運用の問題を考える上でも参考になる点があると思われるからである。

包括予算制度とは、各事業部に予算枠を配分し、枠の範囲内で予算を編成する制度である。三重県や福岡県でも導入されているが、足立区の場合、予算枠の配分に留まることなく、職員定数や行政評価も含めたことに特徴がある。これにより、予算の査定や執行の権限が大幅に各部の長に委譲され、その決定は、各部の判断と責任により行われる。このことが、区民により近い部を自律的組織へと転換させ、創意工夫による区民サービスの更なる向上を目指すこととなる。

足立区の制度では、区のすべての事業を投資的経費と経常的経費に分け、人件費を含む経常的経費について各部に財源を配分している。これは一般財源の8割に当たる。予算編成過程では、人件費を事業費に振り替えることも可能である。また、予算の編成だけでなく、執行段階における流用に

ついでに権限も各部の長に委譲している。従来は財政課への協議が必要だったが、これを各部長の判断で省略することを認めており、予算反映までの時間短縮が図れるようになった。これにより、財政課の仕事は事前の査定から事後の評価へと変化しつつある。

国の独立行政法人では、予算を定める中期計画を主務大臣が認可するに当たって、財務大臣との協議が必要であるが、主務省庁に予算編成の権限が委譲されていないため、財務省の関与は依然大きいものがある。国では、経済財政諮問会議での予算における新たな手法の議論を踏まえ、予算執行の複数年度化や府省横断的な予算編成といった取組みを始めたが、今後は、主務省庁にできるだけ予算編成の権限を委譲することにも焦点を当てるべきである。独立行政法人の事業をよく知り、中期目標の作成や中期計画の認可を行う主務大臣の裁量で、独立行政法人に対する予算を配分することで、財務省の査定によって主務省庁の思惑とは異なるところで予算が切られることもなくなり、独立行政法人にとってもモチベーションが高まりやすくなるからである。地方独立行政法人も、

実務上は、これまで地方独立行政法人の業務を所管していた各部署をとおして中期計画の作成や予算要求をすることになると思われるので、地方独立行政法人の事業内容をよく知っている各部署に予算編成の権限があった方が、適切な予算配分ができると考える。このように、地方独立行政法人化は、予算制度改革と連動することでよりメリットが発揮されるのではないだろうか。

足立区の包括予算制度のもう一つの特徴は、決算で実質収支を黒字にできれば、その2分の1は区の基金に積み立てるが、残る2分の1は各部の判断で翌年度以降の予算編成枠に加算できる仕組みを導入していることである。このように一定の還元割合が示されることで、各部にとってインセンティブとして機能し、自律性の発揮を促すことになる。ただ、経費節減の理由を問わず一律にインセンティブを認めていることで、各部の事業内容によって有利・不利が発生するという問題も生じている。例えば、土木部のように多くの契約がある部では多額の契約差金が発生するが、衛生部のように法律に基づく事業が多い部では効率化の余地が少ない。この点、浜松市の方式では、表5

表5 「予算を活かすインセンティブ」浜松方式の評価基準（歳出）

区分	評価基準	インセンティブ付与額
創意工夫型	予算執行段階で、業務実施方法の見直しなど、主管部局の創意工夫により予算の節減を行ったもの	節減額の10/10以内相当額を予算額に追加
	(1) 類似例の少ない、自治体では先進的な取り組みと評価できるもの	
	(2) 他の事業に及ぼす影響が大きく、市全体としての成果が著しく期待できるもの	
	(3) 今後、当該事業及び他の事業の効率化、合理化に大きな効果があると認められるもの	
	(4) 他の事業に対し、事務の改善、効率化の点で範となると認められるもの	
	(5) 将来、事業の効率化、合理化に効果が期待されるもの	
	(6) 他の先進的な事例を積極的に取り入れ、事業執行の改善に取り組んだもの	
	(7) 予算執行の節減努力が認められるもの	節減額の1/3以内相当額を予算額に追加
結果型	予算を執行した結果、節減額が生じた場合	節減額の10/10以内相当額を当初予算要求枠に追加

(出所) 浜松市ホームページ「予算を活かすインセンティブ」浜松方式について

のように節減努力を審査する評価基準を具体的に設けており、注目に値する。同市では、節減内容を創意工夫型と結果型に分類した。結果型は、工事や委託契約の入札の結果経費が節減されたもので、節減額は次年度の予算要求の際、各部署の要求枠への上乗せが認められるが査定の対象となる。一方、創意工夫型は、それ以外の効率的実施や仕様の見直しなどによる効果で、特段の理由ない限り、各部署の予算要求どおりとする。つまり、創意工夫型の方に強いインセンティブが設定されるような工夫がなされている。

国の独立行政法人では、これらの制度と類似する経営努力による剰余金の使途認定制度が、独立行政法人の管理会計的取組みが不十分のため経営努力を証明できず、インセンティブ・システムが有効に機能していないことを指摘した。地方独立行政法人も同様の制度があり、管理会計プロセスの構築が望ましい。だが、その構築が不十分な中でインセンティブ・システムが機能するためには、足立区のように、2分の1とは言わないまでも利益の一定割合を経営努力として認定すること、さらに進めて、浜松市のように、どのような場合に経営努力が認定されるかという評価基準をあらかじめ具体的に決めておくことは、努力の証明をしやすくする点で有効な方法といえる。さらに、地方独立行政法人と地方自治体との間で生じやすい経営努力に関する見解の違いを抑制するという点でも効果が期待できるのではないだろうか。

おわりに

本論文では、独立行政法人の自律性とガバナンスの問題について論じてきた。まず、国の独立行政法人制度は、法人経営の効率性・有効性を高めることと、業務の公共性を保つことを両立させる仕組みとして、事後統制の重視、運営費交付金の使途の弾力化など、法人の自律性を尊重しつつ、新たなネットワーク・ガバナンスを形成するための様々な制度上の工夫がなされていると述べた。しかし、実際には、組織ガバナンスの中核を形成

する財務と人事の面においても、独立行政法人制度が企図している理念のように機能していない部分が多いことをアンケートやヒアリングを基に検証した。その要因として、官僚的な意思決定プロセスの残る中間的制度の見直しの遅れがあげられ、これらの改善を図ることや評価の手法として組織評価を重視すべきことを指摘した。最後に、地方自治体における独立行政法人制度の導入について、国の制度と比較しながらその留意点に触れた上で、独立行政法人制度の考え方は法人化という組織改革を伴わなくても応用可能なことを論じた。

ただ、独立行政法人制度については、次に述べるとおり、ここで検討しなかった課題も依然として残されている。

第一に、本論文では、基本的に現行の独立行政法人制度を是として検討を進めてきた。しかし、第2章で述べたとおり、現行の制度自体に問題がある部分もある。特に行政法の分野からは、これ以外にも独立行政法人制度について様々な問題点が指摘されると思われるが、その点については他に文献も多いので、そちらに譲りたい。

第二に、本論文では、主に国の機関から分離した先行独立行政法人について取り上げてきた。しかし、特殊法人の独立行政法人化もスタートし、今後は、国立大学や病院など様々な形態の組織が独立行政法人となる。これらの組織は、組織内に多種の業務を抱えている上、授業料や病院収入、長期借入金など多彩な異なる性格を持つ資金が流れ込んでいる。また、主務省庁の関与の度合いにも差があり、先行独立行政法人と同じように独立行政法人の問題を論じることは難しいと考えられる。地方独立行政法人も、多様な業務が対象となっており、同様のことがいえる。

第三に、地方分権の推進が大きな目標課題となっている中、独立行政法人制度を地方分権との関係でどう位置づけるかが重要になると考えられる。独立行政法人制度は、企画立案部門と執行部門を分離し、行政サービスの受け手である国民に近い執行部門に権限と責任を委譲するという分権

的な思想が基本にある。しかし、地方分権も、行政サービスの受け手である国民に近い組織に権限と責任を委譲するという分権的な思想であり、その点では共通しているといえる。そこで、行政サービスの消費者の最も近い位置に権限を下ろすのであれば、独立行政法人を国の所管におく必然性は乏しく、地方自治体に所管を委譲することも検討すべきであろう。

このように、独立行政法人制度は、完全なものではなく、また、多様な行政組織が法人化されることや地方分権との関係から、その位置づけも複雑化しつつある。独立行政法人制度は、まだ発展途上の段階であるといえるのかもしれない。今後の独立行政法人制度の動向に注目していきたい。

注

- (1) 独立行政法人数の推移については、『独立行政法人評価年報平成14年度版』（総務省政策評価・独立行政法人評価委員会・2003年）資料1。
- (2) ガバナンスという言葉の定義は確定したものが見受けられないが、宮川公男・山本清『パブリック・ガバナンス』（日本経済評論社・2002年）16頁では、「統治システムの構造とプロセスの発現パターン」と定義づけている。本論文で用いるガバナンスという言葉は、概ねこの定義で用いることとする。
- (3) 福家俊朗・浜川清・晴山一穂編『独立行政法人』（日本評論社・1999年）14頁。
- (4) 西尾勝『行政学（新版）』（有斐閣・2001年）179～180頁。
- (5) 公的部門に民間の発想や経営・管理手法を導入する具体的手法として、①裁量権と責任の執行機関に対する委譲、②市場原理・競争原理の導入、③統制基準の見直し、④組織変革が挙げられる。宮脇淳・梶川幹夫『「独立行政法人」とは何か』（PHP研究所・2001年）29～33頁。
- (6) 佐々木毅『政治学講義』（東京大学出版会・1999年）282頁。
- (7) 前掲注(6) 282～284頁。
- (8) 宮脇淳『公共経営論』（PHP研究所・2003年）

62頁。

- (9) エージェント理論に関する主な文献として、今井賢一『内部組織の経済学』（東洋経済新報社・1982年）63～78頁、A・ピコー他『新制度派経済学による組織入門』（白桃書房・1999年）70～79頁。
- (10) 前掲注(5) 37頁。
- (11) X-効率理論に関する主な文献として、C・フッド『行政活動の理論』（岩波書店・2000年）118～131頁、宮脇・前掲注(8) 136～144頁。
- (12) 足立幸男「公共政策における非効率性」8頁『日本公共政策学会年報1998』ppsj/1998-01-006。なお、筆者が行政組織の特性を一部追加した。
- (13) 岡本信一『独立行政法人の創設と運営』（財行政管理研究センター・2001年）74頁、岡本義朗・高崎正有「独立行政法人における事後評価型業務運営の確立に向けて——英国、ニュージーランド、カナダの比較研究から得られる示唆」『会計検査研究 No.26』（会計検査院・2002年）181頁。
- (14) 山本清『政府会計の改革』（中央経済社・2001年）170頁。
- (15) 小池純司「独立行政法人のマネジメント改革の必要性」『NRI 地域経営ニュースレター vol.51』（野村総合研究所・2002年）、『神奈川県における独立行政法人制度』（神奈川県自治総合研究センター・2003年）30、129頁。
- (16) 片岡寛光『公共の哲学』（早稲田大学出版部・2002年）178頁。
- (17) 現行の予算会計制度は、出納整理期間を設けていることから、正確には現金主義でなく修正現金主義である。
- (18) 宮脇・前掲注(8) 167～169頁。
- (19) 岡本義朗他『独立行政法人会計』（東洋経済新報社・2001年）46～47頁。
- (20) 稲継裕昭『日本の官僚人事システム』（東洋経済新報社・1996年）36～52頁。
- (21) 藤田宙靖「国立大学と独立行政法人」『ジュリスト No.1156』（有斐閣・1999年）111頁。

- (22) 非公務員型の独立行政法人は、国立青年の家、国立少年自然の家、教員研修センター（以上文部科学省所管）、経済産業研究所、日本貿易保険（以上経済産業省所管）。なお、2003年10月に特殊法人から移行した独立行政法人は、全て非公務員型である。
- (23) これまで、各府省評価委は、2001年度と2002年度の単年度評価を行っている。一方、総務省評価委は、2001年度の各府省の単年度評価に対しては、2002年11月に第1次意見、同年12月に第2次意見を、2002年度の各府省の単年度評価に対しては、2003年11月に意見を出している。また、2003年度で中期目標期間が終了する文部科学省所管の教員研修センターに対して、2003年11月に主要な事務事業の廃止に関する勧告を行っている。
- (24) 評価の客観性と規範性については、宮脇・前掲注(8)128～130頁。
- (25) ヒアリングを行った独立行政法人は、農林水産省所管の2法人、国土交通省所管の1法人である。また、2法人が試験研究機関、1法人が文教研修機関である。
- (26) 複数回答の設問ではなかったが、1法人が「ある程度感じる」と「感じない」の両方を選択したため、両方にカウントしている。
- (27) 独立行政法人の2001年度決算（収入）については、前掲注(1)資料11-1。
- (28) 会計法29条の12。なお、地方にも地方自治法234条の3にほぼ同様の規定がある。
- (29) 前掲注(19)44頁。
- (30) 「満足化原則」とは、政策決定において目標価値を最大化することよりも過去からわずかに前進するレベルでの実現可能性を重視した代替案を追及することである。宮川公男『政策科学入門(第2版)』（東洋経済新報社・2002年）185頁、宮脇・前掲注(8)28頁。
- (31) 運営費交付金の収益化基準の採用状況については、前掲注(1)資料13。
- (32) 「独立行政法人の財務会計上の諸課題に関する検討についての報告」(文部科学省独立行政法人評価委員会業務運営評価ワーキンググループ・2002年)。
- (33) 成果進行型を採用した独立行政法人では、特定の事業に係る物件費について成果進行型を、一般管理費や人件費について期間進行型を採用している傾向にある。
- (34) 目的積立金の状況については、前掲注(1)資料17。
- (35) 『PHP政策研究レポート(No.71)』（PHP総合研究所・2003年）17～19頁。
- (36) 『会計検査情報No.2485』（官公庁通信社・2003年）8頁。
- (37) 宮脇淳『「公共経営」の創造』（PHP研究所・1999年）122頁。
- (38) 1999年11月24日衆議院行政改革に関する特別委員会、1999年12月13日参議院行政改革・税制等に関する特別委員会。
- (39) 独立行政法人の役員に就いている退職公務員の状況については、前掲注(1)資料4。
- (40) 例えば、産業技術総合研究所では、理事長の給与反映額を月例支給額×2×評価委員会の評価結果に即した割合とし、その割合を評価がAAなら100分の150以内、Aは100分の125以内、Bは100分の100、Cは100分の50、Dは100分の零と定めている（産業技術総合研究所役員報酬規程4条2項）。理事長以外の役員の業績反映額も、これに準じて理事長が決定する（同規程4条3項）。
- (41) 前掲注(20)52～54頁。
- (42) 工業技術院の15の研究所を一つに統合し、約60の研究ユニットに再編した。また、理事長をトップとする理事会のもとに企画本部や評価部等の研究関連・管理部門を設置した。
- (43) 松井安俊「独立行政法人の一年——産業技術総合研究所の現場から——」『異議あり新しい「国立大学法人」像』（日本科学者会議・2002年）71頁。
- (44) 『PHP政策研究レポート(No.72)』（PHP総合研究所・2003年）3頁以下。
- (45) 宮脇・前掲注(8)78～81頁。

- (46) 特殊法人等改革推進本部事務局から2003年10月7日に公表された「新独立行政法人の中期目標等における削減・効率化目標」の一覧表を参照。なお、一般管理費の削減率には、退職手当や人件費が除かれている独立行政法人もある。
- (47) 「地方独立行政法人制度の導入に関する研究会報告書」(総務省・2002年) 3頁。
- (48) 『神奈川県における独立行政法人制度』・前掲注(15)54頁。
- (49) 群馬県ホームページ「群馬県平成15年度当初予算の編成について」<http://www.pref.gunma.jp/a/04/seisaku/h15housin.htm>, 「変わる予算制度」『会計検査情報 No.2500』(官公庁通信社・2003年)。
- (50) 浜松市ホームページ「「予算を活かすインセンティブ方式」浜松方式について」<http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/admin/info/>

[inse/inse1.htm](http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/admin/info/inse/inse1.htm), 「予算を活かすインセンティブ方式」『地方自治職員研修臨時増刊 No.73』(公職研・2003年) 165~171頁。

- (51) 参考にした文献・資料として足立区ホームページ「平成15年度予算より包括予算制度を実施しております」<http://www.city.adachi.tokyo.jp/addr23/houkatsu-yosan/gaiyou.htm>, 「包括予算制度の導入」『地方自治職員研修臨時増刊 No.73』・前掲注(50)172~176頁, 「変わる予算制度」・前掲注(49)。

最後に、本論文の作成に当たり、ヒアリングやアンケートにご協力いただいた各独立行政法人や監査法人の関係者の皆様に、この場を借りて心よりお礼申し上げます。

(ながしま まさみ 北海道総務部)