

独立行政法人に対する国の関与と 独立行政法人の裁量のあり方について*

一橋大学 国際・公共政策大学院
公共経済プログラム 修士2年
増田 晶

2012年2月

* 本稿は、一橋大学国際・公共政策大学院・公共経済プログラムにおけるコンサルティング・プロジェクトの最終報告書として、受入機関である三菱UFJリサーチ&コンサルティングに提出したものです。本稿の内容は、すべて筆者の個人的見解であり、受入機関の見解を示すものではありません。

<要約>

独立行政法人制度は、法人に経営の裁量を与えることによって、自律的に効率的な業務運営を行うようにすることが大きな主眼の一つであった。

しかし、独立行政法人制度が設立して約 10 年が経過した現在、適切に業務の実施を行うという観点から国の適切な関与のあり方が問題となっていることから、国の関与(意思決定への関与、事前・事後評価、事業等の監督及び役員の任命等)と法人の裁量のあり方について、現在の独立行政法人を分類し類型化し、類型別に検討を行った。

独立行政法人を予算別に分類すると、交付金型、補助金型及び自己収入型の 3 類型にすることができ、それぞれの類型について、交付金型の法人については、ガバナンスは他の法人に比べて中とし、評価を厳格に行い、インセンティブを与える。補助金型の法人については、ガバナンスを強くし、評価及びインセンティブは最小限にする。自己収入型の法人については、ガバナンスは最小限にし、評価及びインセンティブについては、他の法人に比べて中とするというように、類型に応じた独立行政法人の国の関与と裁量のあり方を整理した。

<謝辞>

本稿執筆にあたっては、主に各種資料を基に調査を行ない、その調査結果をもとに分析、提言などを行った。その過程で、多くの方々から有益な助言、ご協力を頂戴した。特に受入機関である三菱UFJリサーチ&コンサルティングの岡本義朗様には、お忙しい中、また遠方よりお越しいただき、約10 カ月もの長期間にわたり調査の計画から本稿執筆に至る全ての過程においてご指導、ご助言等をいただいた。また、一橋大学国際・公共政策大学院においては、ゼミの指導教官である渡辺智之教授からは、受入機関をご紹介いただいたのをはじめ、報告書作成における各過程において有益な助言、ご指導をいただいた。そして、山重慎二准教授から貴重なご意見をいただき、公共経済プログラムの学生などからも多くの有益な示唆をいただいた。ここに記して感謝申し上げたい。

目次

1.	はじめに	4
2.	独立行政法人制度	5
2-1	独立行政法人制度の沿革	5
2-2	独立行政法人設立の趣旨	8
2-3	独立行政法人改革の沿革	9
3.	独立行政法人制度及びその運営に対する筆者の問題意識	13
4.	独立行政法人の種類	15
5.	国の関与と独立行政法人の裁量のあり方	21
6.	まとめ	26
	参考文献	27
	付録 法人類型表	28

1. はじめに

各府省の行政活動から政策の実施部門のうち一定の事務・事業を分離し、これを担当する機関に独立の法人格を与えて、業務の質の向上や活性化、効率性の向上、自律的な運営及び透明性の向上を図ることを目的とした独立行政法人制度が創設されてから約10年が経過した。

平成13年4月に57法人で始まった独立行政法人制度は、22年10月現在で104法人となっている。そして、22年度予算総額は、独立行政法人全体で64兆1,955億円となっており、14年度予算総額の5,765億円に比べて格段に規模が大きくなっている。一方で、国の22年度一般会計予算は、税収が37.4兆円と昭和59年頃の水準まで落ち込み、それに対してその他収入及び公債金収入は過去最大となっており、当初予算で税収が公債金を下回るという戦後初の経験をするなど、日本の財政はひっ迫している状況である。この状況を踏まえ、国が多額の出資や運営費交付金などの財政支出を行っている独立行政法人について、行政刷新の場で国民の視点から実態を把握し、聖域のない厳格な見直しが行われている。

そして、「独立行政法人の抜本的な見直しについて」（平成21年12月25日閣議決定）において、すべての独立行政法人について、抜本的な見直しを行うとされたところ、見直しの視点として、組織体制及び運営の効率化の検証のなかで、国の関与のあり方をどう構築すべきかなどといった点が挙げられ、また、改革の第二段階として、同閣議決定を踏まえた独立行政法人の制度・組織の見直しの検討を今後進めることとされるなど、独立行政法人の組織・制度の見直しが進められているところである。

そして、現在の独立行政法人制度は、様々な性質をもった法人を一括りにして制度設計がなされており、独立行政法人通則法があまりにも多くの種類の法人を対象としているが故に、各独立行政法人の目標を達成するための独立行政法人に対する国の関与と独立行政法人の裁量のあり方が、最適なものになっていない可能性があると考えられ、本稿では、独立行政法人に対する国の適切な関与と独立行政法人の裁量のあり方について検討を行った。

本稿は、次のように構成されている。まず次節では、独立行政法人についての概要等を説明する。第3節では、独立行政法人の現状における制度の問題点を提示する。第4節では、独立行政法人の類型化の方法及び類型化について説明する。第5節では、独立行政法人に対する国の関与と独立行政法人の裁量のあり方を説明する。最後に、第6節において本稿で得られた結論のもとに今後の国の関与と独立行政法人の裁量のあり方を検討する。

2. 独立行政法人制度

独立行政法人制度について本節では、制度設立の沿革とその独立行政法人制度の趣旨及び独立行政法人改革の沿革をまとめる。

2-1 独立行政法人制度の沿革¹

独立行政法人制度の沿革について概観すると、中央省庁等改革に伴うものと、特殊法人等改革に伴うものがある。

まず、中央省庁等改革に伴う独立行政法人は、橋本内閣が最重要課題とした六つの改革²の内の一つである行政改革に対応すべく平成8年11月に設置された行政改革会議において検討が開始され、9年12月の同会議の最終報告において「事務・事業の民営化、民間移譲を行うとともに、それが困難な事務・事業であっても、政策の企画立案機能と実施機能の分離という基本的な考え方に立って、実施機能については、外局（実施庁）制度及び独立行政法人制度を活用し、その自律的、効率的な運営の徹底を図る。」という基本的考えの下での導入提言を受け、その基本的な理念及び方針その他の基本となる事項を定める

「中央省庁等改革基本法」（平成10年法律第103号）が制定された。同法において、独立行政法人の制度の創設及び運営の基本などが定められた。その後の10年6月に設置された中央省庁等改革推進本部において、11年1月に独立行政法人通則法令案等の方針を定める「中央省庁等改革に係る大綱」（平成11年1月26日中央省庁等改革推進本部決定）が決定され、これを踏まえつつ必要に応じ所用の見直しが加えられ、独立行政法人の運営の基本その他の制度の基本となる共通の事項を定める「独立行政法人通則法」（平成11年法律第103号。以下「通則法」という。）が制定された。そして、独立行政法人制度の運用方法及び13年4月に移行する独立行政法人を示すなど³の内容である「中央省庁等改革の推進に関する方針」（平成11年4月27日中央省庁等改革推進本部決定）が決定され及び59の独立行政法人の設立のための法律である独立行政法人個別法が制定され、これらに基づき13年4月に、まず57の独立行政法人が設立されることとなった。

特殊法人等改革に伴う独立行政法人についても、中央省庁等改革において検討が行われており、行政改革会議最終報告において、「特殊法人については、その存続の必要性を徹底して見直すとともに、民営化、事業の整理縮小・廃止などが積極的に進められなければならない。」とし、更に「徹底的な見直しをまず実施し、なお維持・継続すべきと判断された業務については、独立行政法人化の可否についての検討を視野に入れる」とされた。

¹ 岡本義朗, 2008. 『独立行政法人の制度設計と理論』中央大学出版部を参考に記述した。詳細は参照のこと。

² 行政改革、財政構造改革、金融システム改革、経済構造改革、社会保障改革、社会保障構造改革及び教育改革の六つの改革である。

³ 主な内容は次の通り、Ⅰ 国の行政組織等の減量、効率化等に関する基本的計画 Ⅱ 審議会等の整理合理化に関する基本的計画 Ⅲ 独立行政法人制度関連 Ⅳ 内閣法改正法案関連 Ⅴ 内閣府設置法案関連 Ⅵ 国家行政組織法改正法案関連 Ⅶ 各省等設置法案関連 Ⅷ その他

これを受けて、「行政改革大綱」（平成 12 年 12 月 1 日閣議決定）において、組織形態の見直しとして、「廃止又は民営化される法人以外の法人について、その事業及び組織運営の実態を踏まえつつ、通則法に基づく独立行政法人への移行を検討する」との方針が決定され、この方針にのっとり「特殊法人等改革基本法」（平成 13 年法律第 58 号）が制定されるとともに、特殊法人等改革を進める機関として、内閣に特殊法人等改革推進本部が設置された。

そして、「特殊法人等整理合理化計画」（平成 13 年 12 月 19 日閣議決定）において、廃止又は民営化できない事業であって、国の関与の必要性が高く、採算性が低く、業務実施における裁量の余地が認められる事業を行う法人は、事業の徹底した見直しを行った上で、原則として、独立行政法人化するという方針が決定された。

特殊法人等改革推進本部は、「特殊法人等の廃止・民営化等及び独立行政法人の設立等に当たっての基本方針について」（平成 14 年 10 月 18 日特殊法人等改革推進本部決定）において、特殊法人から移行する独立行政法人について、設立等を行う期日の基本的な方針を決定した。これらを受け、特殊法人等整理合理化計画の対象特殊法人等のうち、平成 15 年 10 月に新たに 32 独立行政法人が設立した。

以上の沿革から、独立行政法人制度は、主に行政組織のスリム化と特殊法人の整理合理化という二つの要請からできたものと考えられる。

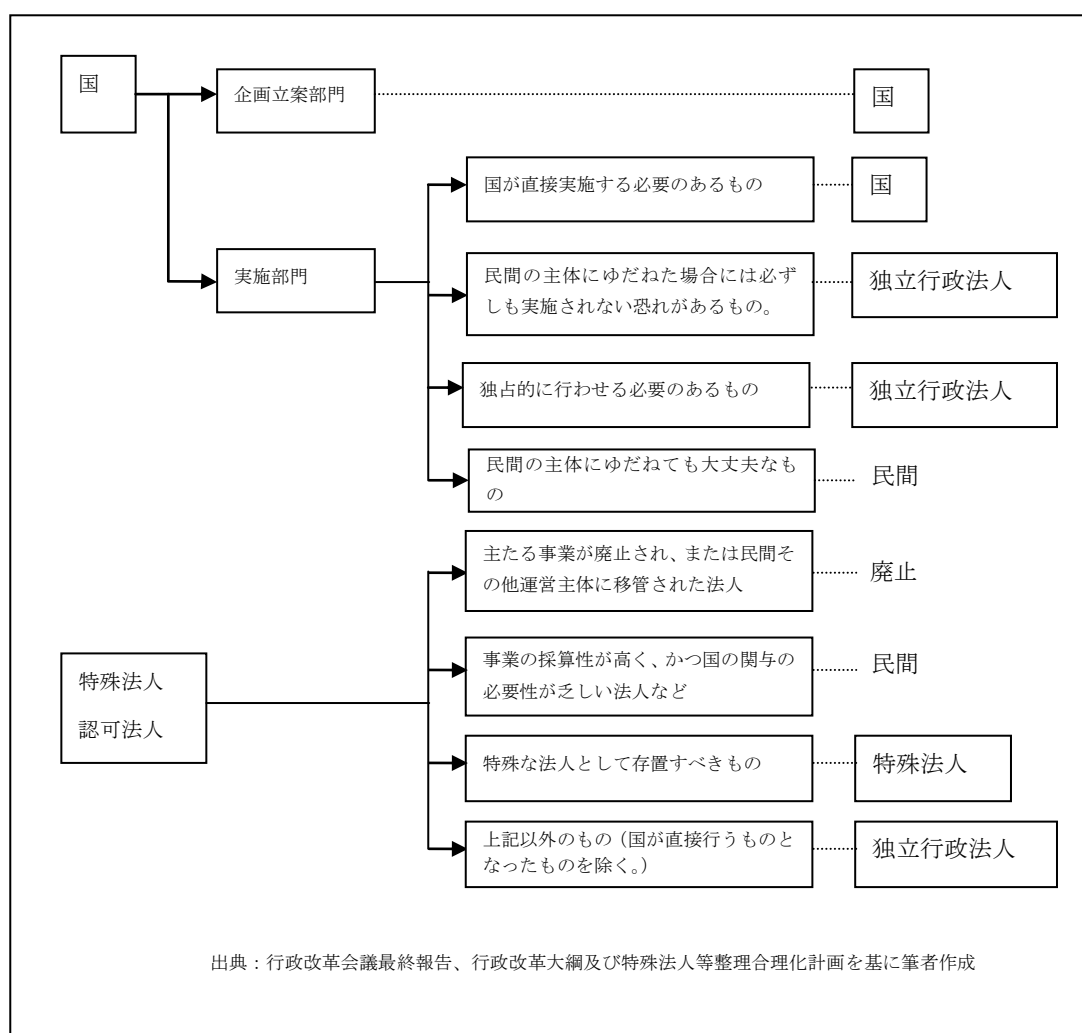
そして、行政改革会議の最終報告において、「事務・事業の内容・性質に応じて最も適切な組織・運営の形態を追求する」とされていることから、その制度において、当初は事務・事業の内容等に応じた適切な組織・運営形態を想定していたものと考えられることができる。しかし、移行独立行政法人についてみると、その改廃などについて検討されたところであるが、実際には独立行政法人制度は独立行政法人の単一の制度になっており特殊法人等を想定した制度設計をしていないものとなっている。

すなわち、まず国から分離してできた独立行政法人である先行独立行政法人を念頭に制度設計が行われ、特殊法人から移行してできた移行独立行政法人については、民営化等がなされなかったものが独立行政法人制度に移行するという形になっており、実際には特殊法人を想定した制度設計とはなっていないものとなっていると考えられる。

そして、独立行政法人は、通則法及び各個別法に基づき設立される法人であり、通則法第 2 条第 1 項に、「この法律において「独立行政法人」とは、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及び事業であって、国が自ら主体となって直接に実施する必要のないものうち、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施され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ことが必要であるものを効率的かつ効果的に行わせることを目的として、この法律及び個別法の定めるところにより設立される法人をいう」（下線筆者）と定義されている。同条をまとめると、公共性の高い事務・事業のうち、国が直接実施する必要はないが、①民間の主体にゆだねると実施されないおそれのあるものを実施する法人又は②独占的に行わせる必

要のあるものを実施する法人の二種類の法人類型を前提として、独立行政法人を考えていると思われる。

国から独立行政法人への移行及び特殊法人からの移行に当たっての判断基準について、その概要を表にまとめると下図のようになっている。ここで、行政改革会議最終報告において、「特殊な法人として存置すべきと判断された法人」とあることから、特殊法人の完全な独立行政法人への移行が想定されていたわけではないと考えられるが、果たして移行の際に、特殊法人の業務についてその業務内容がどの法人形態にふさわしいかといった具体的な要件の当てはめが適正に行われたかという点について、現在も継続的に特殊法人の組織形態の見直しが行われている⁴ことを勘案すると、中には政治的な理由で特殊法人として存置されているものがあつたのではないかという可能性がある⁵。



4 平成 21 年 10 月 1 日現在においては、特殊法人等整理合理化計画においてその対象となっている特殊法人と認可法人を合わせた 163 法人のうち、148 法人が廃止等の措置が既にとられており、今後措置予定が 9 法人、現状維持が 6 法人（特殊法人 2 法人、認可法人が 4 法人）となっている。

5 この点、独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針（平成 22 年 12 月 7 日閣議決定）では、「移行前の行政組織や特殊法人等における種々の業務が、十分な検証や整理がなされることなく新法人に引き継がれることになった面は否定できない。」と述べており、独立行政法人化される際に、十分な検証などが行われていない可能性を示唆している。

2-2 独立行政法人設立の趣旨

行政改革会議の最終報告において、

「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。」

とあることから分かるように、独立行政法人制度設立の趣旨は各府省の行政活動から政策の企画立案機能を各府省に残し、政策の実施部門のうち一定の事務・事業を分離し、これを担当する機関に独立の法人格を与えて、業務の質の向上や活性化、効率性の向上、自律的な運営、透明性の向上を図ることであると言え、独立行政法人の特徴として①業務の効率性・質の向上、②法人の自律的な業務運営の確保、③業務の透明性の確保の三つが挙げられ⁶、独立行政法人は、上記①から③の制度が機能して、前記の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目的が達成されるものとしている。

この三つについて説明すると以下の通りである⁷。

① 業務の効率性・質の向上

(1) 中期的な目標管理と第三者による事後評価、業務・組織全般の定期的見直し

主務大臣は、3年以上5年以下の期間において各独立行政法人が達成すべき業務運営に関する中期目標を定め、これを独立行政法人に指示し(通則法第29条)、独立行政法人は指示を受けたときは、この中期目標に基づき中期計画を作成し主務大臣の認可を受け(通則法第30条)、毎事業年度開始前に、認可を受けた中期計画に基づき、事業年度の業務運営に関する年度計画を策定し(通則法第31条)、これらの計画に基づき、業務を運営する。そして、毎年度及び中期目標期間の業務実績について第三者機関による評価が行われる(通則法第32条及び第34条)。さらに、中期目標期間終了時には主務大臣による法人の組織・業務全般にわたる見直しが行われる(通則法第35条)。

(2) 企業的な経営手法による財務運営

独立行政法人は、企業会計原則を基本とした会計処理を行い(通則法第37条)、会計監査人による監査(一部の小規模な独立行政法人を除く。)を受ける(通則法第37条)とともに、業務の遂行状況の適格な把握及び業績の適正な評価に資するため、国

⁶ 独立行政法人評価年報(平成21年度版総務省行政評価局)

⁷ 独立行政法人評価年報(平成21年度版総務省行政評価局)を参考に記述した。

民等に財務情報を提供することとしている(通則法第 38 条)。

② 法人の自律的な業務運営の確保

独立行政法人の長は役員(理事)を任免する権限を有し、民間人登用を含めた適材適所の役員人事を行うことが可能である(通則法第 20 条)。また、法令等により組織の名称・数及び組織ごとの定員が定められている国の行政機関とは異なり、法人自らの判断により、業務の繁閑や行政ニーズの動向に応じて効率的かつ効果的な組織編成・人員配置を行うことが可能となっている。また、役職員の給与等については、法人の業績や役職員個人の業績等が反映される仕組みを導入している。なお、独立行政法人には、法人の目的や業務の性質に応じ、役職員に国家公務員の身分を与える「特定独立行政法人」と、それ以外の独立行政法人(以下「非特定独立行政法人」という。)があり、前者については、人事管理に関し、国家公務員に係る法制の適用がある。さらに、国の一般的な予算管理においては、毎年度事前に予算査定を受け、原則として、他の費目への移用・流用や次年度への繰越しができない等の仕組みとなっている。これに対し、独立行政法人制度においては、例えば、国から交付される運営費交付金については、予定された用途以外の用途に充てることも可能であり、次年度への繰り越しもできる仕組みとなっている。また、経営努力により生じた剰余金については、主務大臣の承認を受けて中期計画で定められた用途の範囲内で取り崩して使用することができるなど、効率的かつ効果的な財政運営が可能となっている。

③ 業務の透明性の確保

独立行政法人制度においては、法人の組織・業務運営等の透明性が重視されており、中期目標、中期計画、年度計画、事業報告書、財務諸表、監事及び会計監査人の監査結果、府省評価委員会の評価結果等については、すべて公表が義務付けられ、官報等への公告及び閲覧による公表などの積極的な公表が求められており、ホームページなどに掲載されている。

2-3 独立行政法人改革の沿革

政府が平成 22 年までに行った独立行政法人の改革について概観すると、18 年の「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」(平成 18 年法律第 47 号)において、組織及び業務の必要性を厳しく見直すほか、その独立行政法人の組織及び業務のあり方に影響を及ぼす国の施策の見直しを行うとされるなど、効率性、自律性及び透明性に関する改革について言及された。独立行政法人改革の基本となった平成 19 年の「独立行政法人整理合理化計画」(平成 19 年 12 月 24 日閣議決定)⁸においては、効率性の面では随意契約の見直し、保有資産の売却・国庫返納等が、自律性及び透明性の面では、ガバナンスの強化や関連法人等との関係の透明化・適正化が言及された。

⁸ 独立行政法人の抜本的な見直しについて(平成 21 年 12 月 25 日閣議決定)において、当面凍結されている。

そして、平成 20 年通常国会に、効率性の面では、保有資産見直しのための法整備、自律性及び透明性の面では、評価機関の一元化、役職員人事の一元化等を定める内容である、「独立行政法人通則法の一部を改正する法律案」(廃案)が提出された。その後、自由民主党から民主党への政権交代をはさみ、平成 21 年の「独立行政法人の抜本的な見直しについて」(平成 21 年 12 月 25 日閣議決定)において事務事業の抜本の見直し、独立行政法人の廃止・民営化等、組織体制及び運営の効率化の検証を行う方針が示された。そして、平成 22 年の「独立行政法人通則法の一部を改正する法律」(平成 22 年法律第 37 号)において、不要財産の国庫への返納等が法定され、今現在は、「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」(平成 22 年 12 月 7 日閣議決定)において、事務・事業自体の徹底的な見直しを行い、真に必要な事業化、独立行政法人が行うべき事業か等の観点から検証及び制度・組織の見直しと、とりわけガバナンスの存在のあり方についての検討を行うとされたところである。

以上の独立行政法人の改革について、今までに行われてきた改革は効率性の面からのものが主であり、実際に法定化⁹されたものは不要財産返納に関するものだけであるなど、独立行政法人制度の抜本の見直しというよりは、その時点での独立行政法人が抱える問題点に対処する形での改革が主であったといえる。

そして、独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針において、独立行政法人制度の発足時の問題点として、それぞれの法人が担う業務の特性や実態はあまり着目されず、新法人の設立や組織面に議論が集中した結果、政府の機能の一部を切り出した先行独立行政法人と、特殊法人等から移行した移行独立行政法人が併存する中、様々な分野で業務を行う法人をすべて一律の制度にはめ込むこととなり、また移行前の行政組織や特殊法人等における業務が、十分な検証や整理がなされることなく新法人に引き継がれることになったことが挙げられ、これが必要のない事業の継続、不要な資産の保有など非効率な業務運営が温存される傾向にあるとの指摘の大きな要因の一つとされるなど、独立行政法人の業務の特質などに踏み込んだ独立行政法人制度の改革が未だなされていない状況となっている。

したがって、次節で提示する制度が抱えると思われる問題点については、まだ解決されておらず、依然として独立行政法人と国の関与及び独立行政法人の裁量に関する問題があると考ええる。

一連の改革を表にすると以下の通りである。

⁹ 運用上では、随意契約の見直しや再就職の禁止等の処置がなされているものの、独立行政法人の抜本的改革というものはなされていない。

表 1 独立行政法人改革の基本論議等

年	関連法令等	効率性	自律性	透明性
平成 18 年	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	<ul style="list-style-type: none"> ・組織及び業務の必要性を厳しく見直すほか、その独立行政法人の組織及び業務のあり方に影響を及ぼす国の施策の見直しを行う。 ・中期目標終了時における検討を行うときは、国の歳出の縮減を図る見地から、必要な検討を併せて行い、その結果に基づき、所要の措置を講ずる。 ・金融業務を行う独立行政法人のうち、平成 18 年度から平成 20 年度までの間に中期目標期間が終了するものについて、平成 18 年度中に金融業務の見直しに伴う独立行政法人の組織及び業務に係る検討を行い、結論を得る。 		
平成 19 年 12 月	独立行政法人整理合理化計画(当面凍結)	<ul style="list-style-type: none"> ・随意契約の見直し ・保有資産の売却・国庫返納等 ・官民競争入札等の導入 ・給与水準の適正化 	<ul style="list-style-type: none"> ・ガバナンス強化（内閣としての一元関与等） ・関連法人等との関係の透明化・適正化 	
平成 20 年 通常国会	独立行政法人通則法の一部を改正する法律案(廃案)	<ul style="list-style-type: none"> ・保有資産見直しのための法整備(国庫納付等) 	<ul style="list-style-type: none"> ・評価機関の一元化等 ・役職員人事の一元化、人事への評価等の活用 ・監事・会計監査人の職務権限の充実強化等 ・関連法人等との関係の透明化・適正化(役職員の再就職規制) 	
平成 21 年 12 月 25 日	独立行政法人の抜本的見直しについて	<ol style="list-style-type: none"> 1. 事務事業の抜本的見直し <ul style="list-style-type: none"> ・全ての独立行政法人の全ての事務・事業について、必要性、有効性及び効率性の観点から、抜本的に見直しを行う。 2. 独立行政法人の廃止・民営化等 <ul style="list-style-type: none"> ・事務・事業の徹底した見直しの結果を踏まえ、独立行政法人のあり方を検討し、廃止、民営化及び移管等を行うべきものについては、必要な措置を講じる。 3. 組織体制及び運営の効率化の検証 <ul style="list-style-type: none"> ・事務・事業を実施するにふさわしい組織体制及び効率的な運営について、ガバナンスの強化、効率的・効果的な事業実施の実現及び透明性の確保の 		

		視点から検証し、必要な措置を講じる。		
平成22年3月	独立行政法人における内部統制と評価について（独立行政法人における内部統制と評価に関する研究会）	独立行政法人における内部統制についての概念を整理		
平成22年5月	独立行政法人通則法の一部を改正する法律	不要財産の国庫への返納等		
平成22年12月7日	独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針(抜本的改革の第1段階)	事務・事業自体の徹底的な見直しを行い、真に必要な事業化、独立行政法人が行うべき事業か等の観点から検証。		
今後	抜本的改革の第2段階（予定）	制度・組織の見直しと、とりわけガバナンスの存在のあり方についての検討を行う。（予定）		

3. 独立行政法人制度及びその運営に対する筆者の問題意識

ここでは独立行政法人制度及びその運営に対する筆者の問題意識として、独立行政法人制度の創立においては行政改革会議最終報告で「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」とされたところ、実際の独立行政法人制度においては、様々な業務運営を行い、事務・事業の内容・性質が違ふと思われる法人が存在しているにもかかわらず、一律的な運用がなされており、適正なインセンティブが働いていないなどのことによって、独立行政法人制度の趣旨に沿った運用がなされていないと考えられることがある。

ここでは、①その法人の性質に関わらず、すべての法人について、一律的に国から独立し自律的な業務運営を行うこととされていること、②原則として独立採算を前提としない制度設計¹⁰であること及び③特定独立行政法人と非特定独立行政法人が存在すること、の三つを問題点として提示することとしたい。

以下では上記の①から③について説明する。

①について、すべての法人が等しく通則法の規定を受け、その法人の業務の性質によらず、一律に自律的な業務運営を行うこととされている。しかし、国と円滑な連絡調整や国が直接監督を行う仕組みを用意するなどして、政策の実行、フィードバックをすることによって、より効率的な業務運営を行うことができる組織¹¹、または、ほとんど独立して業務を行うことによって、より効率的に業務運営を行うことができると考えられる法人が存在している。

また、独立行政法人評価に関係なく実際には人件費の5%削減ルール¹²などがすべての独立行政法人に一律に課せられるなど、法人の特性に応じた対応がなされておらず、自律的な業務運営を損ねていると考えられる。したがって、これらの法人が存在している現状を踏まえ、これらの法人の性質ごとに類型化し、最適な自律性、すなわち国の関与のあり方を考え、制度設計を分けるべきではないかと考える。

②について、独立行政法人制度は基本的に独立採算を前提としていないが、実際には、国の運営費交付金の交付を受けず、独立採算で業務運営を行っている法人や交付を受けても予算の全体に占める割合が少ない法人また、補助金による業務の遂行が多い法人などが存在している。国からの財政援助を基に業務を行っている法人、独立採算で業務を行っている法人及び補助金で業務を行っている法人では、ガバナンスが異なってくると考えられることから、国から多額の財政援助を受けている法人や独立採算制である法人などについてその特質に合わせた最適な国の関与と独立行政法人の裁量のあり方を考え、

¹⁰ 「独立行政法人は、一般的には独立採算制を前提とするものではない。独立行政法人への移行後は、国の予算において所要の財源措置を行うものとする。」中央省庁等改革の推進に関する方針（平成11年4月27日中法省庁等改革推進本部決定）とされている。

¹¹ これまでの知見の蓄積によって独立行政法人の方が政策レベルの企画立案力を有していると考えられる独立行政法人国際協力機構などの組織の存在。

¹² 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（平成18年法律第47号）第53条

その特質に合わせた制度設計を行う必要があると考える。

③について、特定独立行政法人は、「業務の停滞が国民生活又は社会経済の安定に直接かつ著しい支障を及ぼすと認められるもの」であり、当然に非特定独立行政法人と業務の本質が異なるものとなっているもの考えられるが、現行の制度では、職員の身分に係るもの以外の制度設計（中期的目標管理、財務運営、情報公開、定期的見直し等）については、職員の身分の相違は影響を及ぼさないというものになっていることから、現在の制度設計¹³について、これをその業務の特質に合わせて制度設計を行う必要があると考える¹⁴。

¹³ 行政改革会議最終報告において、「職員の身分が国家公務員であるか、国家公務員でないかによって、労働基本権、給与等勤務条件、含む、刑罰、定員管理等について差異が生じるが、それ以外の制度設計（中期的目標管理、財産運営、情報公開、定期的見直し等）については、職員の身分の相違は影響を及ぼさない。」とされた。

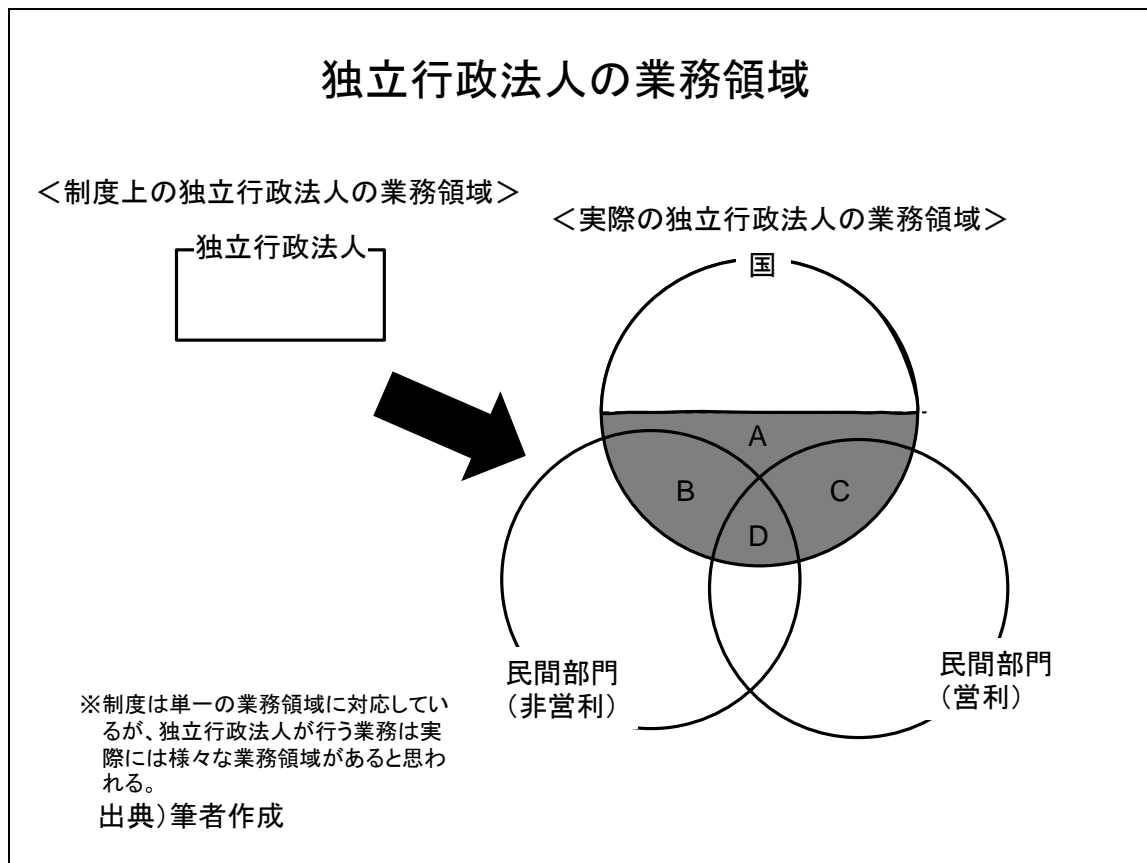
¹⁴ 特定独立行政法人として国から分離してできた消防研究所はのちに国の機関に再編されている。

4. 独立行政法人の類型

独立行政法人制度は、行政改革会議の最終報告において、「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」とされていることから、単一の類型のみが想定されているわけではない¹⁵と考えられが、現在の独立行政法人制度は、様々な性質をもった法人を一括りにして制度設計がなされている。そして、通則法があまりにも多くの類型の法人を対象としているが故に、各独立行政法人の目標を達成するための国の関与と独立行政法人の裁量のあり方が、最適なものになっていない可能性がある。

そこで、どのような類型が考えられるか検討を行う。

まず、現在の制度としての独立行政法人の業務領域は、様々な性質をもった法人を一括りに制度設計されていることから、下図のような単一の業務領域が想定されること、独立行政法人設立の沿革及び目的などを基に独立行政法人の実際の業務領域がどのようなかについて、独立行政法人の業務領域のイメージを示すと、下図の A、B、C 及び D のような領域が考えられ、単一ではないと言える。



ここで、A から D の領域について説明すると、A の領域は、本来は国の業務であるが、国自らが行う必要のないものであって、その業務の停滞が国民生活または社会経済の安定に直接かつ著しい支障を及ぼすと認められるものといった特定独立行政法人及び国から補

¹⁵ 岡本 前掲(1),p.674.

助金または委託費を受けて業務を行っている独立行政法人がこれに該当する。Bの領域は、NPOなどの非営利企業によっても提供されているが、サービス供給量が社会的最適水準に比べて少ないため、サービスを提供する独立行政法人が該当する。Cの領域は、Bの領域と同様に営利企業によってサービスが提供されているが、市場が未発達などの理由でサービス供給量が社会的最適水準に比べて少ないため、または政策的理由からサービスを提供する独立行政法人が該当する。そして、Dの領域はB及びCの領域の両方の領域にまたがる独立行政法人が該当する。なお、B、D及びCの領域は従前の特殊法人が行っていた業務領域でもある。また、それぞれの領域の具体例として、Aは独立行政法人駐留軍等労働者労務管理機構などの特定独立行政法人、Bは独立行政法人酒類総合研究所などの研究開発法人等、Cは独立行政法人住宅支援機構などの金融法人等、Dは独立行政法人国立病院機構などが挙げられる。

ここで、独立行政法人について分析していくと、上図のように綺麗に分けられない法人がむしろ多くあり、現状ではこの図のように業務内容を一律にあてはめて分類していくことはできないものとなっている。

そこで、以下では上記の類型についての基本的な概念をベースにして他の分類方法を検討する。

- ① まず、通則法で規定されている独立行政法人の類型である、特定独立行政法人と特定独立行政法人以外の法人の2類型がある。

特定独立行政法人とは、業務の停滞等が生じた場合、国民生活・社会経済の安定に直接、著しい支障を来すと認められる業務を行う法人であって、役職員が国家公務員¹⁶である独立行政法人のことを指し、非特定独立行政法人とは、役職員が非国家公務員である独立行政法人のことを指す。この2類型の法人の差異については、人事管理以外の部分に対しては影響を及ぼさないこととして制度設計が行われた¹⁷こともあり、独立行政法人制度の本質的な部分において差異があるわけではないが、法人の特性を考慮したうえでこのような分類がなされた点においては評価できる。しかし、これら二つの類型の法人について、その業務の特性は自ずと異なってくるものであり、人事管理以外の部分はすべて同一であるという制度設計ではなく、むしろ特性に応じて差異を設けるべきと考える。

なお、2011年1月現在の特定独立行政法人は8法人¹⁸となっており、非特定独立行政法人化が進んできている。

- ② 独立行政法人移行前の組織形態別による類型として、中央省庁等改革に関連して設立された法人として、主に国から移行してできた先行独立行政法人と特殊法人等整理

¹⁶ 行政機関の職員の定員に関する法律（昭和44年法律第33号）等の法令定員制度の対象外である。

¹⁷ 行政改革会議最終報告

¹⁸ 独立行政法人国立公文書館、独立行政法人統計センター、独立行政法人造幣局、独立行政法人国立印刷局、独立行政法人国立病院機構、独立行政法人農林水産消費安全技術センター、独立行政法人製品評価技術基盤機構及び独立行政法人製品評価技術基盤機構

合理化計画に基づき設立された法人であり、独立行政法人移行前は特殊法人または認可法人であって、既に国から独立した法人格を有していたグループである移行独立行政法人及び新規の行政需要に応じて新設された新規独立行政法人の3類型がある。

先行独立行政法人は、国の行政機関の一部であったことから、そのほとんどは独立採算を前提としておらず、当初の法人も、試験研究機関といったものがほとんどであった。一方、移行独立行政法人は、国に代わって行政サービスを提供する行政代行的なものから、民間事業者的なもの、組合的なものまでさまざまであり、国からの財源措置に依存せず受託収入や事業収入等の自己収入を獲得することを前提に独立採算で業務を運営していた法人や、国から補助金等を受け金融業務、基金運用業務、研究開発資金を供給する業務を行う法人などがある。

新規の行政需要に応じて設立された法人はその需要に応じてどのような財源措置が行われるかが決まっている。これらの法人類型の例として独立行政法人国際協力機構（先行独立行政法人）、独立行政法人日本貿易振興機構（移行独立行政法人）、独立法人日本学生支援機構（移行独立行政法人）、独立行政法人農業者年金基金（移行独立行政法人）及び独立行政法人沖縄科学技術研究基盤整備機構（新規独立行政法人）などが挙げられる。国との結びつきについて考えたとき先行独立行政法人は国から分離したこともあり、移行独立行政法人や新規独立行政法人に比べて比較的国との結びつきが強いとも考えられ、その点で国の関与の特質にあった制度設計をする必要があると考えられる。

- ③ 従前のいわゆる政府現業系といわれていた業務であって、造幣局、印刷局、保険・年金事業などの事業を行っていた部門から移行した独立行政法人については、一般行政に最も近いものであり、それゆえに他の独立行政法人に比べ自律性が低くなると考えられる。（ただ、政府現業形態の必要性が無くなったため、独立行政法人化したと考えることもでき、その場合は、検討の必要がある。）
- ④ 予算別分類が考えられる。すなわち、独立行政法人制度は基本的に独立採算を前提としておらず、運営費交付金を受けて業務を行う法人である交付金型の法人が主である。しかし、実際には、国の運営費交付金の交付を受けず、独立採算で業務運営を行っている法人や交付を受けても全体に占める割合が少ない法人である自己収入型の法人やいわゆるひも付き補助金などによる業務を主とする補助金型の法人などが存在している。国から多額の財政援助を受けている法人や独立採算制である法人などについて、財源の違いによって、法人の行動様式が異なってくると考えられることから、交付金型、自己収入型及び補助金型の法人といった財源別にその特性を捉え制度設計を行う必要があると考える。
- ⑤ 業務内容別による類型として、公共事業執行型、助成事業等執行型、資産債務型、研究開発型、特定事業執行型及び政策金融型¹⁹の6類型がある。

¹⁹ 「独立行政法人整理合理化計画の策定に係る基本方針について」（平成19年8月10日閣議決定）に

業務内容による類型化は、その類型の法人の特性に合致した類型法人のルールを策定し、そのルールを適切に運用することによって、独立行政法人制度の運用が適切になると考えられることから、業務内容別に適切な形で法人類型を設定することが重要になると考えられる。

- ⑥ 2-1で述べた、通則法に規定する民間の主体にゆだねると実施されないおそれのあるものを実施する法人（以下「公共的法人」という。）と独占的に行わせる必要のあるものを実施する法人（以下「独占的法人」という。）の2類型が考えられる。

公共的法人について、宮脇・梶川(2001)は典型的な事例として、「公共財」を提供する場合、行政サービスの価格が低く公定されている場合または国民に義務付けられた行政サービスを提供する場合の三つのケースを挙げている。そして、独占的法人について、採算がとれるため民間が行うことも考えられるが諸々の理由によって「独占」して行うことが適当である場合を挙げている。したがって、公共的法人の場合は、独立採算制を前提としない運用となり、独占的法人の場合は、独立採算を基本とした運用になるものと考えられる。公共的法人の例として、試験研究機関や独立行政法人国立美術館が挙げられ、独占的法人の例として、独立行政法人国立印刷局や独立行政法人造幣局²⁰が挙げられる。

①から⑥の分類についてまとめると、①から③までは沿革による分類（沿革系）、④は予算による分類（予算系）、⑤及び⑥は事業内容による分類（事業系）とすることができる。

そして、これら①から⑥の分類方法の中で、国の関与と独立行政法人の裁量のあり方について、その客観的²¹なメルクマールとなる分類方法として、前記の①及び④の二つ挙げられる。

まず、特定独立行政法人は「業務の停滞が国民生活又は社会経済の安定に直接かつ著しい支障を及ぼすと認められるもの」であることから、非特定独立行政法人の行う業務に比べて政策の重要度が高いと考えられ、必然的に国の関与は強くなると考えられることから①の特定独立行政法人であるか、非特定独立行政法人であるかという分類方法が重要になると考えられる。

そして、もう一つは、先行独立行政法人はほとんどが交付金型であり、運営費交付金はいわゆる渡し切りの交付金であり、国が事業執行について事後チェックを行えば足りる経常的な事業費について措置されたもの²²であることから、交付金型の法人は、その事業の執行の裁量が比較的あると考えられ、また補助金等を受けて事業を執行している法人については、補助金等は国が事業執行について責任を持って関与することが適当な政策的な事業

において示されている6類型を例示した。

²⁰ 全104独立行政法人中この二つの法人を含めた16法人が運営費交付金の交付を受けていない。（平成23年1月1日現在）

²¹ 独立行政法人と国との関係を考える上で、法人が行う事業の特性が重要であるが、公表されている資料のみでは、その特性全てを網羅することができないため、本稿では客観的に分別することができるものをメルクマールとしている。

²² 特殊法人等の組織見直しの類型別ガイドライン（平成13年12月19日。内閣官房行政改革推進事務局）

費について措置されたものである²³ことから、その事業執行について裁量が必然的に少なくなると考えられるなど、予算の形態みることによって当該法人の行っている業務の大体の特質は分かるものと考えられることから、④の予算別分類もまた重要になると考えられるためである。

なお、これらは独立するものではなくお互いに関係するものであり、実際に法人を分類する際には、これらの分類がどのように関与しているのかを見極め、法人の特性にあった国の独立行政法人に対する関与及び裁量を検討する必要がある。

ここで、例として研究開発型法人について、これまで説明した①から⑤までの基準に基づいて整理すると次の表2のようになる²⁴。

事業別類型	法人名	特定(○)	現業系	先行・移行等	主な予算収入(財政援助)
研究開発型	森林総合研究所			先行	補助金等(自己収入、出資・借入金)
研究開発型	石油天然ガス・金属鉱物資源機構(※)			移行	回収金(借入金)
研究開発型	医薬基盤研究所			国(国と移行独法が統合して設立)	交付金
研究開発型	海上技術安全研究所			先行	交付金
研究開発型	海洋研究開発機構			移行	交付金
研究開発型	経済産業研究所			先行	交付金
研究開発型	建築研究所			先行	交付金
研究開発型	国際農林水産業研究センター			先行	交付金
研究開発型	国立健康・栄養研究所			先行	交付金
研究開発型	産業技術総合研究所			先行	交付金
研究開発型	水産総合研究センター			先行	交付金
研究開発型	土木研究所			先行	交付金
研究開発型	日本原子力研究開発機構			移行(特殊二つが統合)	交付金
研究開発型	農業・食品産業技術総合研究機構			先行(先行独法などが統合)	交付金
研究開発型	労働安全衛生総合研究所			先行(先行独法が移行)	交付金
研究開発型	労働政策研究・研修機構			移行(特殊と国が統合して設立)	交付金
研究開発型	科学技術振興機構(※)			国(国と移行独法の業務を統合)	交付金
研究開発型	国立科学博物館(※)			先行	交付金
研究開発型	国立特別支援教育総合研究所			先行(先行独法が名称変更)	交付金
研究開発型	国立文化財機構(※)			先行(先行独法が統合)	交付金
研究開発型	酒類総合研究所			先行	交付金
研究開発型	情報通信研究機構			先行(先行独法が移行)	交付金
研究開発型	物質・材料研究機構			先行	交付金
研究開発型	情報処理推進機構(※)			移行	交付金(自己収入等)
研究開発型	交通安全環境研究所			先行	交付金(受託収入)
研究開発型	港湾空港技術研究所			先行	交付金(受託収入)
研究開発型	国立環境研究所			先行	交付金(受託収入)
研究開発型	電子航法研究所			先行	交付金(受託収入)
研究開発型	農業環境技術研究所			先行	交付金(受託収入)
研究開発型	農業生物資源研究所			先行	交付金(受託収入)
研究開発型	防災科学技術研究所			先行	交付金(受託収入)
研究開発型	宇宙航空研究開発機構			先行(先行と特殊が統合して設立)	交付金(受託収入、補助金等)
研究開発型	理化学研究所			移行	交付金(補助金等)

※ 主な予算収入(財政援助)について、直近中期計画における予算において一番多いものを主な予算として記載し、括弧内はおおよそ予算に占める割合が2割以上のものを記載している。なお、施設整備費補助金はその性格から本データでは勘案していない。

表2から研究開発型法人は、その数の多くは国の機関から移行してできた先行独立行政法人であることが分かり、最近までは特定独立行政法人であったことからすると比較的その点では国との結びつきが強いと一見考えられる。しかし、これを予算の規模で考える

²³ 内閣官房行政改革推進事務局 前掲(22)

²⁴ 他の法人については付録を参照のこと。

と先行独立行政法人の予算規模は小さく、理化学研究所や日本原子力研究開発機構などといった移行独立行政法人の予算規模はそれに比べて莫大なものとなっていること、そして、財源についてみると、数多くの法人が渡し切りの資金である運営費交付金によっていること及び研究開発を行うという業務の内容などを勘案すると、実は他の独立行政法人に比べると国との結びつきが比較的弱いグループである可能性が考えられる。そして、このグループにおいて評価制度や目標の設定などについて現状の制度では問題が生じているとすれば、現状の一律的な国の統制ではなく、この特性にあった国の関与と独立行政法人の裁量のあり方を考える必要がある。

5. 国の関与と独立行政法人の裁量のあり方

現在の国の関与をまとめると次の表 3 のようになっており、例えば独立行政法人のガバナンスとして、法人の長及び監事の任命、役員任命届け出の受理や業務、資産及び債務の状況に関する報告及び検査、評価の在り方として、主務大臣の行う中期目標期間の終了時の検討及び評価委員会が行う中期目標に係る業務実績に関する評価、インセンティブの在り方として、中期計画に定める剰余金の使途に充てる金額の承認などについて、国の関与及び独立行政法人の裁量のあり方という観点から法人の類型別に具体的に検討を行うことによって、より適切、効率的な業務の運営がなされると考える。

表 3

関与者	内容	根拠法等
主務大臣	法人の長及び監事の任命、役員任命届け出の受理 役員解任及びその届け出の受理 業務方法書の認可 中期目標の定め及びこれの指示 中期計画の認可及び変更命令 年度計画の届け出の受理 中期目標にかかる事業報告書の受理 中期目標の期間の終了時の検討 財務諸表の承認 会計監査人の選任及び解任 中期計画に定める剰余金の使途に充てる金額の承認 中期計画に定める短期借入金の限度を超える短期借入金及び償還できない金額の借り換えの認可 不要財産に係る国庫納付等の認可 不要財産に係る民間等出資の払戻しの認可 不要財産以外の重要な財産の処分等の認可 会計規定の受理 特定独立行政法人の役員に対する報酬等の支給基準の受理 特定独立行政法人の職員の給与の支給基準の定め等の受理 特定独立行政法人の職員の勤務時間等に関する規程の受理 特定独立行政法人の常勤職員数の報告の受理 特定独立行政法人以外の独立行政法人職員の給与及び退職手当の支給の基準の受理 業務、資産及び債務の状況に関する報告及び検査 違法行為等の是正の求め	根拠法等 通則法
主務大臣等	特に必要がある場合等の要求	独法個別法
評価委員会	各事業年度における業務実績の評価 中期目標に係る業務実績に関する評価	通則法
内閣総理大臣	特定独立行政法人の役員退職管理に対する調査	通則法
会計検査院	会計の検査	会計検査院法
各省庁	ひも付き補助金等の交付による事業の遂行 運営費交付金等	各個別法 通則法

そして、現在の独立行政法人に対する国の関与の方法は法人の類型によらず、表 3 のように画一的に適用されており、法人の類型が勘案されていない現状であり、現行の制度では、例えば主務大臣の行う中期目標の定め及びこれの指示、評価委員会が行う各事業年度における業務実績の評価及び中期目標に係る業務実績に関する評価並びに各省庁が行うひも付き補助金や運営費交付金などの財政援助が行われていることから、それぞれについて、その独立行政法人が行う業務の特質などに合わせて、その度合いを定める必要があると考えられる。

したがって、ここでは国の関与及び独立行政法人の裁量のあり方として、以下の三つの論点について検討する。

- i) ガバナンス²⁵のあり方について、法人の類型によっては、国と独立行政法人との連携や国の法人に対する規律付けに関して、国が積極的に介入を行うことや、国と円滑な連絡調整をする仕組みを用意するなどして、政策の実行、フィードバックをする必要がある。
- ii) 評価に関して、法人の類型によっては、厳格に行われた目標設定を評価すべきであるもの、評価期間が短いということや、アウトプット及びアウトカム²⁶といったものの評価を重視しているが、法人類型によっては人材、組織風土といった目に見えない資産について適正に評価を行う必要がある。
- iii) インセンティブのあり方について、独立行政法人が率先して業務の有効性・効率性を図るようになるためには、職員を有効・効率的に職務を遂行する必要があり、法人の特性によって何らかのインセンティブが重要なもの、または重要ではないものがあると考えられる。例えば補助金が予算の大半を占めている法人については、業務運営が規制されているため、事前統制を重視すべきものであり、インセンティブシステムがうまく機能していなくても、業務が適正になされることが考えられるが、独立採算制の法人のように裁量がある程度あるような法人の場合は、事後統制を重視すべきものと考えられ、インセンティブシステムが機能しないときには業務が適正に行われない可能性がある。

ここで、第 4 節で提示したメルクマールのうち予算別分類を基に²⁷交付金型、補助金型及び自己収入型の三類型について、これを i) から iii) までの論点を基に独立行政法人の国の関与と裁量のあり方について検討すると以下の通りである。

- i) ガバナンスのあり方について、補助金型はまさしく法人は補助金行政の担い手であって、補助金の執行状況や効果などをフィードバックする必要があり、また、補助金

²⁵ 連携や国の法人に対する規律付けをここではガバナンスといい、「大」といった場合は、国がいつでも法人に対して介入できるような状態を意味する。

²⁶ 最終的な政策アウトカムの責任は国にあると考えられるため、いわゆる中間アウトカムを意味している。

²⁷ 特定独立行政法人か非特定独立行政法人というメルクマールについては、概念的には重要であるものの、現在では 8 法人のみとなっており、絶対数が相対的に少ないため、本件では予算別分類を基に分析を行った。

は国が事業執行について責任を持って関与することが適当な政策的な事業費について措置されるものである²⁸ことから、ガバナンスの重要性は他の類型に比べて一番大きく、国の規律付けは大きいものになると考えられる。

自己収入型については、基本的には民間が行うものを行政政策として行っているにすぎないと考えられ、市場による評価を受けるため、国が中期目標などで、やるべきことを指示さえすれば法人において、適切に業務を行うと考えられることから、ガバナンスは他の類型の法人に比べて一番小さく、国の規律付けは小さいものになると考えられる。

そして、交付金型は、目標を与え、その目標達成の評価を重視することによって適切な業務が行われるようになる制度設計であるところ、交付金の原資が税金であることを考慮すると、その業務運営の過程においても相応の国の関与が必要であると考えられ、国の規律付けは先の二つの類型と比較して中になると考えられる。

なお、ガバナンスについて、一般論として予算別分類で検討を行ったところであるが、予算別類型のみで一概に決まるものではなく、例えば交付金型についてその事業別分類を見ると、研究開発型や特定事業執行型が含まれており、この二者は同じ交付金型においてガバナンスが違ふと考えられるなどすることから、予算別分類だけでなく独立行政法人の沿革系分類や業務別分類との関係を勘案しつつ検討する必要がある。

- ii) 評価について、独立行政法人の評価は中期目標の達成度という観点から行われている²⁹ところ、交付金型の法人では、事後統制に重きをおく概念と考えることができることから、達成すべき目標を重視するという点では他の類型と比較してその重要性は一番大きく、評価の役割が大きいと考えられる。

補助金型の法人では、基本的には当初の目標通りに業務が執行されるものであるため、評価が仮に行われなくても事業執行は適正に行われると考えられ、他の類型と比較してその重要性は一番小さく、評価の役割は小さいと考えられる。

そして、自己収入型の法人では、その業務について市場類似³⁰の評価を受けることとなるため、国が中期目標などで、やるべきことを指示さえすれば法人において適切に業務を行い、目標を達成すると考えられ、また公共サービスの提供という役割について、補助金型の法人に比べて裁量があることから、評価の役割は他の類型の法人に比べて中になると考えられる。

なお、評価についても予算別分類のみによる検討だけでなく、事業別分類を加味した類型において、例えば研究開発型法人では、評価期間を長期間とすることや、研究員という人的資源の価値についても評価するなどの判断を行うことになると考えられる。

²⁸ 内閣官房行政改革推進事務局,平成13年12月19日,「特殊法人等の組織見直しの類型別ガイドライン」

²⁹ 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

³⁰ 自己収入で業務を形態の法人であったとしても、所謂株式会社のような純然たる市場の評価を受けるわけではないため、市場類似という表現をした。

iii) インセンティブのあり方について、交付金型の法人では、その交付金の目的からすると、国の事前関与は少なくなるが、その結果として事後的な統制は重点的に行わなければならないと考えられる。そして、財源は国からの措置に頼っており、中期目標を達成さえすれば特に業務運営上の財政的不都合は生じないと考えられることから、インセンティブが適切に機能していない場合、経営努力を怠る可能性が考えられるため、他の類型と比較してインセンティブを与えるなどをすることの重要性が高いと考えられ、その強さは一番大きくなると考えられる。

補助金型の法人は、法人の長が補助金の目的の通りにリーダーシップを発揮し、粛々と業務を執行していくものと考えられ、また補助金の執行に関して国の指示に従うまでであり、インセンティブの有無にかかわらず業務運営を行わなければならないことから、インセンティブを与えて裁量に基づいて業務を行わせるよりは、国の適正な管理が重要になると考えられ、インセンティブの重要度は低く、その強さは一番小さくなると考えられる。

そして、自己収入型については、国からの財政援助が無く、市場類似の評価を受け業務を行うこととなるため、インセンティブの有無にかかわらず、ある程度の経営努力をする必要がある。

したがって、インセンティブの重要性は交付金型に比べて小さく、裁量の無い補助金型よりは大きいと考えられ、よって他の類型と比較してその強さは中³¹になると考えられる。なお、ガバナンスが最小限となる場合、インセンティブについても法人が独自に決めることができることから、インセンティブ制度については特段設ける必要はないと考えられる。

これらをまとめると次の表4のようになる。

表4) 予算別分類を基にした国の関与と独立行政法人の裁量のあるべき姿

	i) ガバナンス	ii) 評価	iii) インセンティブ
類型1(交付金型)	中	大	大
類型2(補助金型)	大	小	小
類型3(自己収入型)	小	中	中

³¹ 市場による評価を受けるため、補助金型と同じくインセンティブは小になるということも考えられるが、仮にインセンティブシステムがなく、国によって給与などが決められる場合、どれだけ収益をあげたとしても、職員には還元されないことになるため、職員のモチベーションが上がらず、最終的には必要最小限の行動をとると考えられるため、他の法人と比較して中とした。

以上のことから、類型1（交付金型）の法人については、ガバナンスは他の法人に比べて中とし、評価を厳格に行い、インセンティブを与える。類型2（補助金型）の法人については、ガバナンスを強くし、評価及びインセンティブは最小限にする。類型3（自己収入型）の法人については、ガバナンスは最小限にし、評価及びインセンティブについては他の法人に比べて中とするといった、類型に応じた独立行政法人の国の関与と裁量のあり方が考えられる。

6. まとめ

現在の独立行政法人制度は、様々な性質をもった法人を一括りにして制度設計がなされており、通則法があまりにも多くの種類の法人を対象としているが故に、各独立行政法人の目標を達成するための国の関与及び独立行政法人の裁量のあり方が、最適なものになっていないと考えられた。

本稿では、独立行政法人の類型方法について検討を行い、六つの分類の方法を提示した。そして、その中でも予算別分類方法に基づき、大中小という形で国の関与の度合いなどの強弱について方向性を示すことによって、類型別による国の関与及び独立行政法人の裁量のあり方について、制度のあり方を示した。

今般、抜本的な独立行政法人の改革が進められているが、本稿において述べた、独立行政法人の事業の特性などに応じた国の関与及び独立行政法人の裁量のあり方が適正に検討されているかに注視する必要がある。

今後の課題として、独立行政法人に対する国の関与及び独立行政法人の裁量のあり方について、本稿では予算別分類を基に検討を行ったところであるが、交付金型と補助金型といった一般的に国の関与及び独立行政法人の裁量の在り方に差があると思われる類型においても、法人の事業別分類を見ると、特定事業執行型であるといった独立行政法人が存在しており、その場合に予算別分類に基づく検討だけでは適正な国の関与及び独立行政法人の裁量のあり方が決まらない法人が存在していると考えられるところ、これらの実態を踏まえた類型化の精査を行い、さらにそれに適合した国の関与及び独立行政法人の裁量のあり方についてさらに検討を詳細に行う必要がある。

参考文献

- 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
- 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
- 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社, 2007. 『諸外国における独立行政法人制度に関する調査研究 報告書』 総務省行政管理局委託研究

付録 法人類型表

事業別類型	重複	法人名	特定 (○)	現業 系	先行・移行等	主な予算収入(財政 援助等)
研究開発型		日本原子力研究開発機構			移行(特殊二 つが統合)	交付金
研究開発型	○	国立科学博物館(※)			先行	交付金
研究開発型	○	国立文化財機構(※)			先行(先行独 法が統合)	交付金
研究開発型	○	石油天然ガス・金属鉱物資 源機構(※)			移行	回収金(借入金)
研究開発型		労働安全衛生総合研究所			先行(先行独 法が移行)	交付金
研究開発型		労働政策研究・研修機構			移行(特殊と国 が統合して設 立)	交付金
研究開発型		国立特別支援教育総合研究 所			先行(先行独 法が名称変 更)	交付金
研究開発型		港湾空港技術研究所			先行	交付金(受託収入)
研究開発型		国立環境研究所			先行	交付金(受託収入)
研究開発型		電子航法研究所			先行	交付金(受託収入)
研究開発型		農業環境技術研究所			先行	交付金(受託収入)
研究開発型		農業生物資源研究所			先行	交付金(受託収入)
研究開発型		防災科学技術研究所			先行	交付金(受託収入)
研究開発型		理化学研究所			移行	交付金(補助金等)
研究開発型		水産総合研究センター			先行	交付金
研究開発型	○	科学技術振興機構(※)			国(国と移行独 法の業務を統 合)	交付金
研究開発型	○	情報処理推進機構(※)			移行	交付金(自己収入等)
研究開発型		森林総合研究所			先行	補助金等(自己収入、 出資・借入金等)
研究開発型		医薬基盤研究所			国(国と移行独 法が統合して 設立)	交付金
研究開発型		海上技術安全研究所			先行	交付金
研究開発型		海洋研究開発機構			移行	交付金
研究開発型		経済産業研究所			先行	交付金
研究開発型		建築研究所			先行	交付金
研究開発型		国際農林水産業研究センタ ー			先行	交付金
研究開発型		国立健康・栄養研究所			先行	交付金
研究開発型		産業技術総合研究所			先行	交付金
研究開発型		土木研究所			先行	交付金
研究開発型		農業・食品産業技術総合研 究機構			先行(先行独 法などが統 合)	交付金
研究開発型		情報通信研究機構			先行(先行独 法が移行)	交付金
研究開発型		物質・材料研究機構			先行	交付金
研究開発型		酒類総合研究所			先行	交付金

研究開発型		交通安全環境研究所			先行	交付金(受託収入)
研究開発型		宇宙航空研究開発機構			先行(先行と特殊が統合して設立)	交付金(受託収入、補助金等)
研究開発型		放射線医学総合研究所			先行	交付金(自己収入等)
公共事業執行型	○	都市再生機構(※)			移行	債権及び借入金(自己収入等)
公共事業執行型	○	鉄道建設・運輸施設整備支援機構(※)			移行	借入金等(自己収入、補助金)
公共事業執行型	○	水資源機構(※)			移行	自己収入等
資産債務型	○	住宅金融支援機構(※)			移行	回収金(債権)
資産債務型	○	都市再生機構(※)			移行	債権及び借入金(自己収入等)
資産債務型	○	国立科学博物館(※)			先行	交付金
資産債務型	○	国立美術館(※)			先行	交付金
資産債務型	○	国立文化財機構(※)			先行(先行独法が統合)	交付金
資産債務型	○	日本芸術文化振興会(※)			移行	交付金(補助金等、自己収入等)
資産債務型		年金積立金管理運用独立行政法人			移行	その他(自己収入)
資産債務型	○	国立高等専門学校機構(※)			国	交付金(補助金等、自己収入等)
資産債務型	○	国立重度知的障害者総合施設のぞみの園(※)			移行	交付金(自己収入等)
資産債務型	○	自動車事故対策機構(※)			移行	交付金(補助金等)
資産債務型		日本高速道路保・債務返済機構			移行(道路公団の民営化に伴うもの)	債権及び借入金(自己収入)
資産債務型	○	鉄道建設・運輸施設整備支援機構(※)			移行	借入金等(自己収入、補助金)
資産債務型	○	国立病院機構(※)	○		国	自己収入
資産債務型	○	労働者健康福祉機構(※)			移行	自己収入
資産債務型	○	国立女性教育会館(※)			先行	交付金
資産債務型	○	国立青少年教育振興機構(※)			先行(先行独法を統合して設立)	交付金
資産債務型	○	水資源機構(※)			移行	自己収入等
資産債務型	○	日本スポーツ振興センター(※)			移行	自己収入等(交付金、補助金等)
資産債務型		日本万国博覧会記念機構			移行	自己収入
資産債務型		年金・健康保険福祉施設整理機構			新(年金福祉施設等の廃止等をするために設置)	不動産等売却収入
資産債務型	○	海上災害防止センター(※)			移行	受託収入
助成事業等執行型		国際交流基金			移行	交付金(自己収入等)
助成事業等執行型	○	日本芸術文化振興会(※)			移行	交付金(補助金等、自己収入等)
助成事業等執行型		日本学術振興会			移行	補助金等
助成事業等執行型	○	石油天然ガス・金属鉱物資			移行	回収金(借入金)

		源機構(※)				
助成事業等執行型		国際協力機構			移行	交付金
助成事業等執行型	○	日本貿易振興機構(※)			移行	交付金(自己収入等)
助成事業等執行型	○	科学技術振興機構(※)			国(国と移行独法の業務を統合)	交付金
助成事業等執行型		新エネルギー・産業技術総合開発機構			移行	交付金(受託収入)
助成事業等執行型		農畜産業振興機構			移行	その他(自己収入、補助金、出資金・借入金等)
助成事業等執行型	○	日本スポーツ振興センター(※)			移行	自己収入等(交付金、補助金等)
助成事業等執行型		空港周辺整備機構			移行	受託収入
助成事業等執行型		国立大学財務・経営センター(※)			国	回収金(借入金)
政策金融型		日本学生支援機構			移行	借入金等(回収金)
政策金融型	○	住宅金融支援機構(※)			移行	回収金(債権)
政策金融型		農林漁業信用基金			移行	自己収入(借入金)
政策金融型		福祉医療機構			移行	自己収入
政策金融型	○	石油天然ガス・金属鉱物資源機構(※)			移行	回収金(借入金)
政策金融型		奄美群島振興開発基金			移行	回収金
政策金融型	○	国立大学財務・経営センター(※)			国	回収金(借入金)
特定事業執行型		国際観光振興機構			移行	交付金(自己収入等)
特定事業執行型	○	国立科学博物館(※)			先行	交付金
特定事業執行型	○	国立美術館(※)			先行	交付金
特定事業執行型	○	国立文化財機構(※)			先行(先行独法が統合)	交付金
特定事業執行型	○	日本芸術文化振興会(※)			移行	交付金(補助金等、自己収入等)
特定事業執行型		日本貿易保険			先行	自己収入(その他(価証券償還))
特定事業執行型		医薬品医療機器総合機構			移行	自己収入
特定事業執行型		大学入試センター			先行	自己収入
特定事業執行型		大学評価・学位授与機構			国	交付金
特定事業執行型		高齢・障害・求職者雇用支援機構			移行	自己収入、補助金等、交付金、その他
特定事業執行型		国民生活センター			移行	交付金
特定事業執行型		国立公文書館		○	先行	交付金
特定事業執行型	○	国立高等専門学校機構(※)			国	交付金(補助金等、自己収入等)
特定事業執行型		中小企業基盤整備機構			移行	自己収入(貸付等回収金)
特定事業執行型		自動車検査独立行政法人			国	自己収入等
特定事業執行型	○	国立重度知的障害者総合施設のぞみの園(※)			移行	交付金(自己収入等)
特定事業執行型		家畜改良センター			先行	交付金
特定事業執行型		工業所有権情報・研修館			先行	交付金

特定事業執行型		種苗管理センター				先行	交付金
特定事業執行型		北方領土問題対策協会				移行	交付金
特定事業執行型	○	自動車事故対策機構(※)				移行	交付金(補助金等)
特定事業執行型	○	石油天然ガス・金属鉱物資源機構(※)				移行	回収金(借入金)
特定事業執行型		海技教育機構				先行(先行独法が移行)	交付金
特定事業執行型		航海訓練所				先行	交付金
特定事業執行型		水産大学校				先行	交付金
特定事業執行型	○	日本貿易振興機構(※)				移行	交付金(自己収入等)
特定事業執行型	○	情報処理推進機構(※)				移行	交付金(自己収入等)
特定事業執行型		勤労者退職金共済機構				移行	自己収入
特定事業執行型		農業者年金基金				移行	補助金等(出資金・借入金等)
特定事業執行型		環境再生保全機構				移行	自己収入(補助金)
特定事業執行型	○	国立病院機構(※)		○		国	自己収入
特定事業執行型	○	労働者健康福祉機構(※)				移行	自己収入
特定事業執行型		国立印刷局		○	○	国	自己収入
特定事業執行型		造幣局		○	○	国	自己収入
特定事業執行型		製品評価技術基盤機構		○		先行	交付金
特定事業執行型		駐留軍等労働者労務管理機構		○		国	交付金
特定事業執行型		農林水産消費安全技術センター		○		先行(先行独法が統合)	交付金
特定事業執行型		統計センター		○		国	交付金
特定事業執行型		教員研修センター				先行	交付金
特定事業執行型		航空大学校				先行	交付金
特定事業執行型	○	国立女性教育会館(※)				先行	交付金
特定事業執行型	○	国立青少年教育振興機構(※)				先行(先行独法を統合して設立)	交付金
特定事業執行型		平和祈念事業特別基金				移行	自己収入(交付金)
特定事業執行型		郵便貯金・簡易生命保険管理機構	☆			移行(郵政公社の一部業務を承継)	自己収入
特定事業執行型		国立がん研究センター	☆			国	自己収入(交付金)
特定事業執行型		国立国際医療研究センター	☆			国	自己収入(交付金)
特定事業執行型		国立循環器病研究センター	☆			国	自己収入(交付金)
特定事業執行型		国立成育医療研究センター	☆			国	自己収入(交付金)
特定事業執行型		国立精神・神経医療研究センター	☆			国	自己収入(交付金)

特定事業執行型		国立長寿医療研究センター	☆			国	自己収入(交付金)
特定事業執行型		原子力安全基盤機構				国	交付金
特定事業執行型	○	海上災害防止センター(※)				移行	受託収入

1. 主な予算収入（財政援助）について、直近中期計画における予算において一番多いものを主な予算として記載し、括弧内はおおよそ予算に占める割合が 2 割以上のものを記載している。なお、施設整備費補助金はその性格から本データでは勘案していない。
2. 事業が複数行われている場合に、事業別類型において同一法人名が出てくるものを表している。
3. ☆の法人は事業別類型について筆者が分類したものである。
4. 「先行」とは、平成 13 年 4 月に国から分離して設立された法人であり、「国」とはそれ以降に国から分離してできた法人である。また、「移行」とは、特殊法人等から移行して設立された法人である。
5. 「交付金」とは運営費交付金のことであり、「自己収入」は業務収入など事業によって収入を経ている場合である。その他は、中期計画の記載の簡略化して記載している。