

天下りの実証分析

——独立行政法人における業務の民間委託化を素材にして——

原 田 久

はじめに

第1章 独立行政法人における役員構成の実態

第2章 独立行政法人による効率的な組織運営の要因分析

おわりに

はじめに

今日の天下りをめぐる議論は混迷している。

天下りをめぐる議論が混迷するに至った要因の一つは、国家公務員の再就職規制の対象と関係する。2007年に改正された国家公務員法（以下、「国公法」と略）では、国家公務員の「営利企業等」への再就職に関する規制が導入された。ここにいう「営利企業等」とは、「営利企業及び営利企業以外の法人（国、国際機関、地方公共団体、行政執行法人及び地方独立行政法人法…第2条第2項に規定する特定地方独立行政法人を除く。）」（国公法第106条の2）であり、全ての営利企業と上記の公共機関を除く全ての法人である（森園・吉田・尾西2015：1009）。つまり、今日の国公法における国家公務員の再就職規制の対象は旧国公法時代における「営利企業」よりも広く設定され、対象に明らかに含まれないのは「営利事業を全く行っておらず法人ではない個人・団体」に限られることになった。

但し、国家公務員が府省によるあっせんを受けることなく上記の営利企業等に再就職することは「天下り」に該当しない。国公法が禁止する「天下り」とは、政府の定義によれば、あっせんにより「府省庁が退職後の職員を企業、団

体等に再就職させること」¹⁾だからである。とはいえ、あっせんの有無は府省外の第3者には判別しづらい。そのため、あっせんの有無にかかわらず国家公務員の営利企業等へのあらゆる再就職が国公法の規制する天下りに相当するとみなされがちである。

天下りをめぐる議論が混迷するに至ったもう一つの要因は、国家公務員の再就職規制の時期と関係する。各大臣等の任命権の下、職員が、独立行政法人等に在職後引き続き職員となることを前提に、国を退職し引き続き独立行政法人等の役員になるという「役員出向（現役出向）」は、独立行政法人制度がスタートした2001年度から許容されていた（閣議決定「公務員制度改革大綱」（2001年12月25日）²⁾）。これを追認した閣議決定「退職管理基本方針について」（2010年6月22日）³⁾では、「独立行政法人等の抜本的な見直し」までの間の「暫定的な措置」としつつも、「各大臣等の任命権の下における人事交流機会の拡充に係る環境整備を図るため」に役員出向の措置を講じることが示された。役員出向の存在意義は「出向した職員が大臣の意向を踏まえて、出向先の法人の業務の効率化や無駄の排除に取り組む」⁴⁾ことにある。政府による説明によれば、「独立行政法人の役員への現役出向は、大臣の任命権の下で実施するものであり、職員の国への復帰を前提としていること、出向時や復帰時に退職手当が支払われないこと等から、……『天下り』とは性格の異なるものである」⁵⁾という。つまり、職員が独立行政法人等の役員に就任するため国を退職する時点では、国公法の再就職規制が及ばない。

たしかに独立行政法人等への役員出向は、政府による各府省幹部職員の退職勧奨年齢の引き上げ（閣僚懇談会申合せ「早期退職慣行の是正について」（2002年12月17日）⁶⁾）や国公法改正による退職勧奨の廃止に伴い、現役幹部職員の退職年齢を定年まで引き延ばすための措置の一つである。しかし、役員出向者が

1) 衆議院議員山内康一君提出日本郵政に関する質問に対する答弁書（2009年11月6日）。

2) <http://www.gyokukaku.go.jp/jimukyoku/koumuin/taikou/>（最終閲覧日：2017年11月30日、以下同じ）

3) http://www.soumu.go.jp/main_content/000071216.pdf

4) 参議院議員桜内文城君提出国家公務員の退職管理に関する質問に対する答弁書（2010年8月20日）

5) 衆議院議員渡辺喜美君提出独立行政法人に対する現役出向に関する再質問に対する答弁書（2012年6月24日）。

6) <http://www.cas.go.jp/jp/siryou/zesei.html>

独立行政法人を退職後、退職手当支給の関係（国家公務員退職手当法第7条の3第4項）でいったん出向元の府省の官房付となった直後に退職する場合もあるため、役員出向が「天下り規制の『抜け道』になっている」、「天下りと現役出向は同じ」⁷⁾という批判がなされている。

天下りの対象や時期にフォーカスする限り、天下りをめぐる議論は今後も落ち着くところを知らず混迷を深めることであろう。この混迷した議論状況を打破する一つの方法は、何が非難されるべき天下りに該当するのかという次元の議論から一度離れ、再就職のあっせんの有無にかかわらず、退職公務員が独立行政法人の活動にどのような影響をもたらすかについて、役員出向者が果たしている役割と比較しつつ実証的に分析することであろう。いうまでもなく退職公務員の再就職先には独立行政法人のみならず特殊法人等や民間企業もあるが、後述するとおり独立行政法人については退職公務員の再就職に関する豊富なデータが整備されており、実証研究には最適である。

そこで本稿では、まず、政府が定期的に公表しているデータを用いて、いかなる給与レベルの退職公務員や役員出向者がどの程度独立行政法人の役員に就任しているかについて記述する（＝第1章）。続いて、会計検査院が2016年に公表した「独立行政法人における民間委託の状況について」（会計検査院2016）を素材にして、独立行政法人による効率的な組織運営を規定する要因を計量的に分析する（＝第2章）。その結果、退職公務員が独立行政法人による効率的な組織運営にマイナスの影響を与えていることを実証したい（＝おわりに）。

第1章 独立行政法人における役員構成の実態

天下りに関する従来の議論は、大別して①天下りの実態論（例：いつ誰がどこへ天下っているのか？）、②天下りの要因論（例：なぜ天下りが生じるのか？）、及び③天下りの効果論（例：天下りは行政や社会・経済に何をもたらすのか？）の3領域から構成されている。例えば、真淵（2009：54-70）は、2009年に出版した行政学の教科書において「国家公務員の退職と天下り」という一章を設け、上述の①に相当する「民間企業への天下り」、「公益法人への天下り」及び

7) 例えば、朝日新聞 2017年8月23日朝刊1面及び9面。

「特殊法人等への天下り」と、上述の③に相当する「天下りの功罪と改革の動き」を論じている。

真淵（2009）のように行政学の教科書において天下りに関する独立した章を設ける例はほとんどなく、天下りに関する議論は以前からジャーナリストの手に委ねられる傾向がある。しかし、天下りを論じるにあたりジャーナリストによる成果に依拠して天下りに関するエピソードや関係者のオフレコ発言を引用・参照するだけでは、天下りに関する議論が終局せず水かけ論になりがちである。天下りをめぐる議論の混迷から抜け出し建設的に議論を展開するには、いつ誰がどこへ天下りいくらもらったかといった類いの情報を集積するのではなく、網羅的で信頼できるデータを用いて天下りが具体的に何をもたらすかを実証していく必要がある。

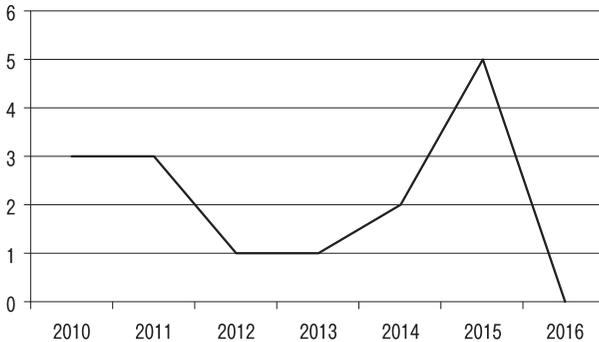
そこで本章では、政府が定期的に公表しているデータを用いて、いかなる給与レベルの退職公務員や役員出向者がどの程度独立行政法人の役員に就任しているかについて記述する。かかる作業を通じて、天下りの実証分析を行うにあたっては退職公務員と府省への復職の可能性が一定程度残されている役員出向者を同一視せず、両者を異なるカテゴリーとして取り扱うべきことを明らかにしたい。

1 管理職職員の独立行政法人役員への再就職の実態

今日、退職公務員の再就職に関して政府が公表するデータは、再就職規制に係る国公法の改正や累次の閣議決定等により豊富化している。内閣人事局のウェブサイト⁸⁾（2017年11月30日時点）には、各府省等の「管理職職員」（国公法第106条の23第3項。地方支分部局等を含む本府省企画官相当職以上）が国公法第106条の23第3項の規定に基づく独立行政法人の役員に就くことについての在職中の届出と、元管理職職員が同法第106条の24第1項の規定に基づき独立行政法人の役員に就くことの届出に関する情報（氏名、離職時の官職、再就職先の名称・地位、官民人材交流センターの援助の有無等）が4半期ごとに掲載されている。管理職職員及び元管理職職員の再就職先には、営利企業その他、独立行政法人、特殊法人、認可法人、公益法人といった異なる種類の法人が含まれている。このうち独立行政法人については、「はじめに」で言及した府省から

8) http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/jinji_j.html

図表1 退職公務員の独立行政法人役員への再就職数（届出数）



出典：内閣人事局ウェブサイトに基づいて筆者作成

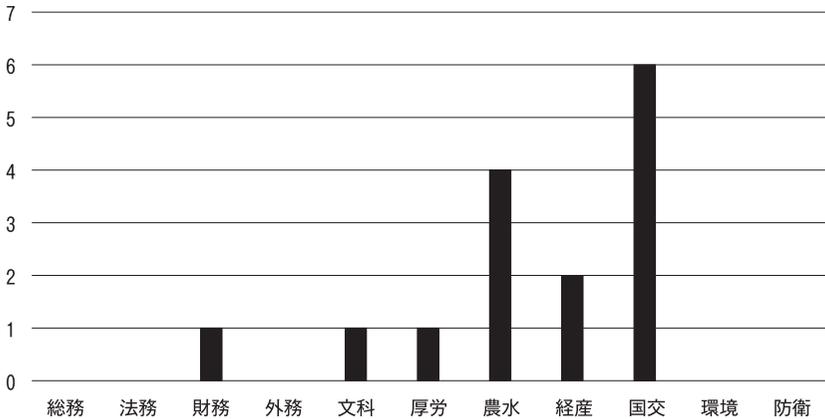
の役員出向者とともに、役員に就いている退職公務員の状況が定期的に公表されている。したがって、独立行政法人については全法人における役員への再就職の状況を複数年度にわたってトレースすることが可能であり、実証研究の対象として最適の法人類型である。以下では、独立行政法人における退職公務員及び役員出向者の多寡と退職あるいは出向直前の給与ランクという二つの観点から網羅的な記述を行いたい。

まず、管理職職員が独立行政法人の役員（理事・監事）にどれくらい再就職しているかをみてみよう。図表1は上述した二種類の届出の合計数を経年的に表したものである⁹⁾。図表1からは、2015年度を除いて管理職職員の独立行政法人役員への再就職は毎年度数件にとどまっていることが分かる。2016年度に至っては再就職者がゼロである。2016年10月1日時点では、全独立行政法人の常勤役員に占める退職公務員は4.1%（461人中19人）¹⁰⁾であり、10年前の2006年10月1日時点（37.8%、510人中193人）と比べて30%以上も減少している。つまり、ここからは管理職職員が独立行政法人役員に再就職することが以前に比べて少なくなっていることが分かる。

9) http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/jinji_j.html 内閣人事局のウェブサイトには2009年下半期のデータもあるが、1年に満たないため図表1には含めなかった。また、独立行政法人のうち国家公務員の身分を有する行政執行人（旧特定独立行政法人）の役員、独立行政法人の非常勤役員及び役員出向者で独立行政法人理事に再任された者を除く。

10) http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/h28_dgh_kouhyou.html；http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/997626/www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2006/061227_7.html

図表 2 出身府省ごとにみた独立行政法人役員への再就職届出数



出典：図表 1 に同じ

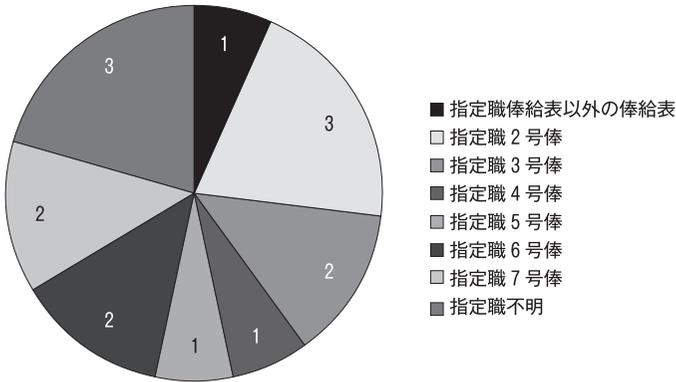
次に、管理職職員による独立行政法人役員への再就職状況を出身府省ごとにみてみよう。図表 2 は、図表 1 で用いた同一のデータを用いて管理職職員による独立行政法人役員への再就職状況を出身府省ごとに示したものである¹¹⁾。図表 2 からは、管理職職員が独立行政法人役員に再就職している府省（例：国交省、農水省）と再就職していない府省（例：総務省、外務省）に二分されることが分かっていく。

最後に、視点を変えて、管理職職員による独立行政法人役員への再就職状況を退職直前の給与ランクごとに（組織横断的に）みてみよう。図表 3 は、2014 年度末から人事院が内閣総理大臣に対して行っている「指定職俸給表の適用を受ける職員の号俸の定め並びに職務の級の定数の設定及び改定に関する意見の申出」（以下「意見の申出」と略）¹²⁾に準拠した 2010～2016 年度に独立行政法人役員に再就職した管理職職員の退職時における俸給表上の格付けを示している。

図表 3 から分かるのは、独立行政法人役員への再就職に際し、退職時における俸給表上の格付けが最も上位である 8 号俸（事務次官級）である管理職職員

11) 但し、独立行政法人のうち国家公務員の身分を有する行政執行法人（旧特定独立行政法人）の役員、独立行政法人の非常勤役員及び役員出向者で独立行政法人理事に再任された者を除く。

12) <http://www.jinji.go.jp/gaisankyuu betu/index.htm>

図表3 退職公務員の退職直前における俸給表上の格付け¹³⁾

出典：内閣人事局ウェブサイト及び人事院による「意見の申出」(2015～2016年度)に基づいて筆者作成。なお、データは図表1と同一である。

が2010～2016年度に一人も存在しないということである。また、7号俸（府省審議官級）と6号俸（外局長官級）をあわせても全体の半分に満たない。一番多いのは2号俸（次長級）である。したがって、「事務次官及び事務次官相当職は、所管する…独立行政法人の…理事長などのトップに天下る」（中野2009：226）というかつての指摘とは異なり、事務次官級や外局長官級による独立行政法人役員への再就職は今日では少ないことが分かって。

13) 2014年度以前は指定職俸給表の適用を受ける職員の号俸が人事院のウェブサイトには公表されておらず、2010～2014年度における個々の官職の俸給表上の号俸が2015年度以降におけるそれと異なることがあり得る。加えて、2014年5月の内閣人事局発足以前は人事院が「指令で別段の定めをした場合」には、職員の俸給月額が個々の官職の俸給表上の号俸より上位の号俸とされていた（旧人事院規則9-42「指定職俸給表の適用を受ける職員の俸給月額」、参議院議員磯崎陽輔君提出国家公務員の指定職及び特別職の俸給に関する質問に対する答弁書（2011年5月31日））。内閣人事局発足後は「指定職の運用について」（2014年5月30日内閣総理大臣決定）によって同様の対応がなされている。そのため、図表3による分類が正確さを欠いていることに留意されたい。また、官職によっては「意見の申出」によっても個々の職名の指定職俸給表上の格付けを確定できないため（2010年度の2件（副財務官及び旧原子力安全・保安院審議官）及び2015年度の1件（内閣審議官））、図表3では「指定職不明」としている。なお、内閣総理大臣は人事院による「意見の申出」を「十分に尊重」（一般職の職員の給与に関する法律第6条の2第1項）して指定職俸給表等の適用を受ける職員の号俸を決定しているという。

なお、上述した届出件数には含まれていないが、国公法第106条の24第1項等の規定に基づく届出からは、独立行政法人の役員以外の高位ポストへ再就職した退職公務員が存在していることが分かる。例えば、2013年度には文科省元事務次官がある独立行政法人の「特別顧問」（非常勤）に、2014年度及び2015年度には文科審議官及び文科省出身の内閣府元政策統括官がある独立行政法人の「上席フェロー」（非常勤）に、そして同じく2015年度には会計検査院元局長がある独立行政法人の「嘱託参与」（非常勤）に、それぞれ再就職している。しかし、事務次官級や外局長官級が独立行政法人のこうした非常勤ポストに再就職することも今日では非常に限られており、上で述べたことを覆すには至らない¹⁴⁾。

以上述べたことからすれば、管理職職員の独立行政法人への再就職は以前に比べて減少しており、しかも独立行政法人役員に占める事務次官経験者や外局長官経験者の占める割合も決して多くないことが分かる。

2 管理職職員の独立行政法人への役員出向の実態

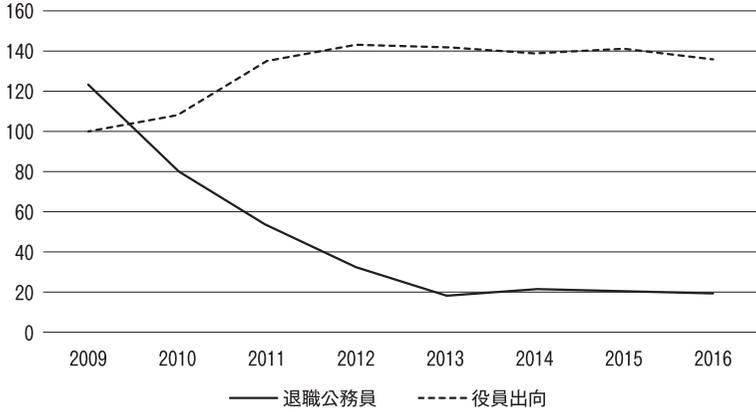
管理職職員の独立行政法人役員への再就職と対照的に増加してきたのが独立行政法人への役員出向（現役出向）である。例えば、稲継（2012：144）は、2009年秋に「天下り根絶」を掲げる旧民主党政権が登場して以降「従来のあっせん天下りが認められないことから、勸奨退職をやめ、退職年齢を定年まで引き延ばし、余った幹部職員は現役出向で独立行政法人などへ送り込む例も増えてきた」と指摘している。稲継によるこの指摘を公表されたデータを用いて裏付けることにしよう。

図表4は、内閣人事局が毎年度公表している「独立行政法人等の役員に就いている退職公務員等の状況の公表について」¹⁵⁾のうち、調査上の定義が変更された2009年度以降における「独立行政法人等の役員における退職公務員の状況」及び「独立行政法人等（役員出向対象法人に限る。）の役員における国からの役員出向者の状況」から特殊法人・認可法人等を除いたものを示してい

14) 2009年以降、管理職職員が独立行政法人の嘱託職員や非人件費ポストに再就職することは、総務省旧人事・恩給局長・行政管理局長発各府省官房長宛「独立行政法人における元国家公務員の非人件費ポストについて（事務連絡）」（2009年12月25日）や本文で触れた「退職管理基本方針」を通じて厳しく制限されている。www.soumu.go.jp/main_content/000071216.pdf

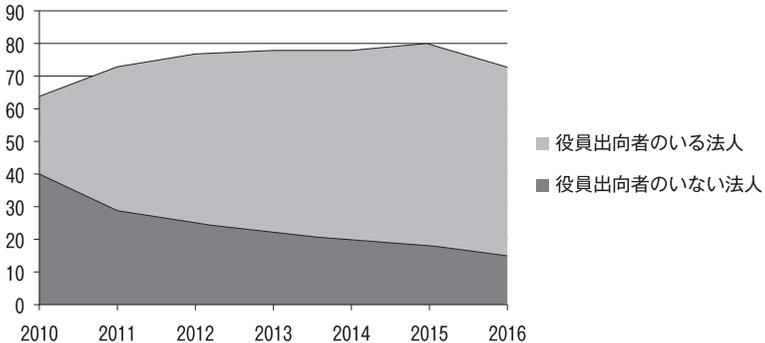
15) http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/jinji_j.html

図表4 独立行政法人役員における退職公務員者数及び役員出向者数の推移



出典：内閣人事局ウェブサイトに基づき筆者作成

図表5 役員出向の有無からみた独立行政法人

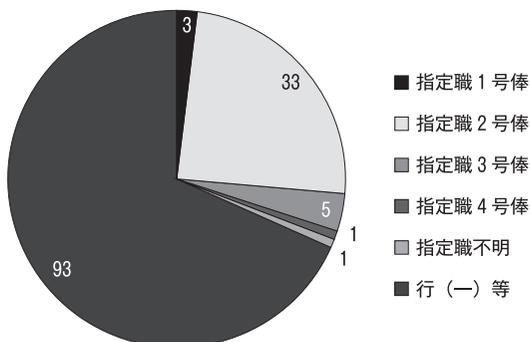


出典：内閣人事局ウェブサイトに基づき筆者作成

る。図表4からは、国公法改正により各府省による再就職のあっせんが禁止された2009年末以降、管理職職員の独立行政法人役員への再就職に代わって独立行政法人への役員出向が増加したことが分かる。

次に、役員出向者を受け入れる独立行政法人の増減をみてみよう。図表5から分かるように、退職管理基本方針が閣議決定された翌年である2011年には各府省において役員出向を受け入れる独立行政法人が増加し、その後も微増している。2016年10月段階では全88法人のうち73法人(87.8%)において役

図表 6 役員出向者の出向直前における俸給表上の格付け



出典：各独立行政法人のウェブサイト及び人事院による「意見の申し出」（2016 年度）をもとに筆者作成。

員出向がなされている。つまり、独立行政法人への役員出向は今日の霞が関においてごくありふれた人事慣行となっているのである。他方、役員出向者のいない 15 の独立行政法人には、（理事長を含めた）役員ポスト数が 1～2 名と少ない法人（例：酒類総合研究所、医薬基盤・健康・栄養研究所、航空大学校、奄美群島振興開発基金）や、理事長が退職公務員である法人（例：国際交流基金、国立重度知的障害者総合施設のぞみの園、空港周辺整備機構）が含まれている。これらの独立行政法人では役員ポスト数が少ないことや退職公務員が既に役員の地位を占めていることから役員出向が事実上困難であると推察される。

加えて、管理職職員による独立行政法人への役員出向の状況を出向直前の給与ランクごとに（組織横断的に）みてみよう。図表 6 は、2016 年 10 月時点における独立行政法人への役員出向者の出向直前における俸給表上の格付けを示している¹⁶⁾。

図表 6 からは、役員出向者のうちの約 7 割の出向直前における俸給表上の格

16) 現役出向者の府省における最終勤務時期が必ずしも 2016 年度ではなく（例えば、他の法人等を経由して独立行政法人に役員出向するなど）、また特定の官職の俸給表上の格付けが年度によって異なりうる。さらに 2014 年の内閣総理大臣決定により職員の俸給月額が個々の官職の俸給表上の号俸より上位の号俸とされることがあることは脚注 13 で述べた通りである。そのため、図表 6 の分類が正確さを欠いていることに留意されたい。また、内閣審議官については指定職俸給表における格付けが複数の号俸に及んでいるため図表では「指定職不明」としている。さらに図表中「行（一）等」とは行政職俸給表（一）、研究職俸給表、専門スタッフ俸給表を指す。

付けが行政職俸給表（一）等（課長級～室長級）であることが分かる。反対に、出向直前に指定職俸給表に格付けされていた役員出向者は全体の約3割にとどまる。これは退職公務員のほぼ全員の俸給表上の格付けが指定職であったことと対照的である（参照，図表3）。

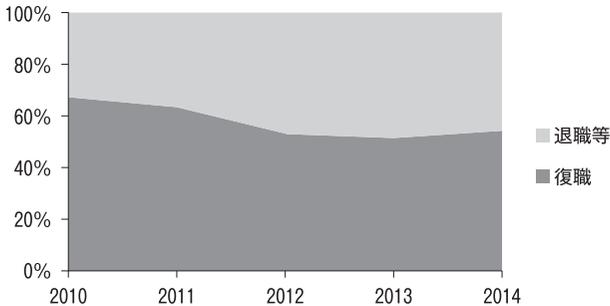
したがって、役員出向は退職勸奨廃止後における職員の在職期間の長期化に対応するために、府省内の昇進ポストが空くまで一定割合の幹部候補者を府省外にプールしておくための組織的慣行だといえることができよう。もちろん、役員出向者の中には、退職金を出向先の独立行政法人に負担させず出向元の府省で負担するために官房付として復職後、すぐさま退職する例が見受けられることも事実である。そのため、役員出向が「国への復帰を前提としている」という政府の説明は全ての役員出向者に当てはまるわけではない。

そこで、役員出向者が独立行政法人退職後に府省の（官房付ではない）具体的なポストに就いているか否かについてデータを用いて記述してみよう。図表7は、2010～2014年度¹⁷⁾における役員出向者の独立行政法人役員退職後における異動の状況を示している。図表7では、退職後に府省（出先機関を含む）に実質的に復職していることが各種資料から明らかな場合を「復職」、それ以外の場合（官房付への復職直後の退職、府省外の独立行政法人等や営利企業等への再就職、役員再任、死亡、不明等）を「退職等」とグルーピングしている。図表7からは、全体の半数以上を府省等への実質的復職が占めていることが分かる。しかも、復職者には後に事務次官や外局長官に昇進した者が含まれている。

ここで本章の主張をまとめておこう。給与ランクに関して独立行政法人に在職する退職公務員のほぼ全てが退職直前に指定職俸給表に格付けされていたのに対して、役員出向者で出向直前に指定職俸給表に格付けされていたのは3割程度に過ぎない。また、役員出向者全体の半数以上が独立行政法人の退職後、府省に実質的に復職している。これらを踏まえるならば、役員出向を独立行政法人への天下りに等しいと論じることは実態を十分踏まえていない議論であることが分かる。したがって、天下りの実証分析を行うにあたっては、退職公

17) 2009年度以前は各府省で退職勸奨が広く行われていること、また、2015年度以降は大半の独立行政法人役員の任期が2年であり多くの役員出向者が引き続き在職していることから、役員出向者の調査対象を2010～2014年度とした。

図表7 役員出向者の独立行政法人退職後の異動



出典：各種資料¹⁸⁾をもとに筆者作成

役員と府省への復職の可能性が一定程度残されている役員出向者を同一視することは適切ではなく、両者を異なるカテゴリーとして取り扱う必要がある。

そこで次章では、退職公務員が独立行政法人による活動、とりわけ効率的な組織運営にどのような影響をもたらすのかについて、役員出向者の役割と比較しつつ分析を行いたい。

第2章 独立行政法人による効率的な組織運営の要因分析

独立行政法人は、政策の「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…を図るため」(行政改革会議「最終報告」(1997年12月3日))¹⁹⁾に設けられた制度である。今日、独立行政法人には、閣議決定「独立行政法人改革等に関する基本的な方針」(2013年12月24日)²⁰⁾を通じて「自らの事務・事業の見直しを行うために…業務フローやコストの分析を行い、その結果に基づき、民間委託等を含めた自主的な業務改善を図ること」が求められている。ここで挙げられている民間委託は、独立行政法人が効率的な組織運営を行うにあたっての代表的な手法の一つである。

18) 図表7を作成するにあたり参照したのは、政官要覧社編『政官要覧』(各年度春・秋版)、日経テレコン21(日本経済新聞データベース)、内閣人事局、各府省及び各独立行政法人のウェブサイト、「異動ニュース」(<http://relocation-personnel.com/>)等である。

19) <http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/IV.html>

20) www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/pdf/sankou-k3.pdf

それでは、独立行政法人による効率的な組織運営を促進あるいは阻害する要因とは何であろうか？

独立行政法人制度については、制度発足からしばらくはNPMやエージェンシー化との関係で行政研究者の関心を集めたが、今日では関心が薄れ独立行政法人制度の運用を規定する要因について実証的に論じる先行研究は非常に限られている（数少ない例外として、大山2017；Oyama and Oda 2016）。しかし、行政機関の効率性やサービスの質が行政機関の幹部職員の特性によって規定されるとする先行研究（ルイス2009）を踏まえて言うならば、独立行政法人における役員構成、具体的には各独立行政法人の全役員に占める退職公務員の割合が独立行政法人の効率的な組織運営に何らかの影響を及ぼすと考えることができる。天下りの持つ意味とは、中野（2008：226）が指摘するように、公務部門で培った個々人の能力を再利用しようという能力本位の視点ではなく、仕事で失敗することのない社会的地位を退職公務員に付与するに過ぎないという理解が一般的である。この見解に基づけば、退職公務員は独立行政法人による効率的な組織運営を促進するわけではないと予想される。

1 会計検査院「独立行政法人における民間委託の状況について」

この仮説を検証するに相応しい素材を提供するのは、会計検査院が2016年9月に公表した「独立行政法人における民間委託の状況について」（会計検査院2016）である。この検査では、独立行政法人における民間委託の実施状況、民間委託における総合評価落札方式の実施状況、民間委託によるサービスの質の維持向上及び経費削減の状況等の諸項目が検査対象とされている。これらの項目のうち本稿が関心を向けるのが、各法人における法人の職員が自ら実施している業務や既に民間委託を実施している業務について、法人の職員が自ら実施する場合と民間委託を実施する場合とで経費削減やサービスの質の向上等の点から優劣を比較するなどの検討（以下「民間委託の実施に係る検討」と略）を行っているか否かについての検査項目である。

各独立行政法人は以前から特定の業務で民間委託を進めてきた。2013～2014年度に民間委託を実施している法人数を業務種別ごとにみたところ、「システム」については検査対象となった全97法人中93法人（95.8%）、「施設管理・運営」については91法人（93.8%）、「相談」については84法人（同86.5%）、「調査・研究」については83法人（同85.5%）が民間委託を実施している。し

しかし、先に触れた閣議決定からすれば、各独立行政法人は現状でどの程度民間委託を行っているかにかかわらず、不断に「民間委託の実施に係る検討」を行う必要がある。ところが、2010～2014年度において各法人における法人の職員が自ら実施している業務や既に民間委託を実施している業務について「民間委託の実施に係る検討」を行っていたとする法人は55法人、逆に「民間委託の実施に係る検討」を行っていなかったとする法人は42法人と、独立行政法人による効率化に向けた継続的な取り組みについては対応が二分される状況にある。かかる対応を左右する要因の一つが独立行政法人の役員構成、とりわけ退職公務員の存在ではないかというのが本稿の仮説である。

そこで、以下では、この独立行政法人における効率的な組織運営を規定する要因を探るべくロジスティック回帰分析を行う。

2 データ・セットと仮説の設定

本分析における被説明変数は、2010～2014年度の5年間における95の独立行政法人²¹⁾による「民間委託の実施に係る検討」の有無である（検討あり=1、検討なし=0のダミー変数。以下「民間委託ダミー」と略²²⁾）。

21) 2011年4月～2015年4月1日の間に解散された旧沖縄科学技術研究基盤整備機構（～2011年11月）、旧平和祈念事業特別基金（～2013年4月）、旧日本万国博覧会記念機構（～2014年4月）、旧雇用・能力開発機構（～2011年11月）、旧国立健康・栄養研究所（～2015年4月）、旧医薬基盤研究所（～2015年4月）、旧年金・健康保険福祉施設整備機構（～2014年4月）、旧海上災害防止センター（～2013年10月）、旧原子力安全基盤機構（～2014年3月）及び2014年に設置された地域医療機能推進機構については2010～2014年度の5年分のデータが存在しないため分析対象に含めていない。他方で、2011年度に旧雇用・能力開発機構から一部の業務が移管されるとともに名称変更された高齢・障害・求職者雇用支援機構、並びに2016年4月段階で解散・統合された旧種苗管理センター（～2016年4月、現農業・食品産業技術総合研究機構に統合）、旧農業生物資源研究所（～2016年4月、現農業・食品産業技術総合研究機構に統合）、旧農業環境技術研究所（～2016年4月、現農業・食品産業技術総合研究機構に統合）、旧水産総合研究センター（～2016年4月、現水産研究・教育機構に統合）、旧水産大学校（～2016年4月、現水産研究・教育機構に統合）、旧交通安全環境研究所（～2016年4月、現自動車技術総合機構に統合）、旧航海訓練所（～2016年4月、現海技教育機構に統合）及び旧自動車検査（～2016年4月、現自動車技術総合機構に統合）は上記5ヶ年度のデータが利用可能であるため分析対象に含めている。

22) データは会計検査院（2016：46-49）に拠る。なお、「民間委託の実施に係る検討」の有無はあくまで検討の有無に関する変数であって、「検討あり」の法人には（民間委託を既に実施している事業を含めて）検討を行った結果民間委託を実施する業務に変化がなかった2法人や民間委託を実施する業務の縮小に繋がった19法人も含まれている。

次に、本稿の仮説と関係する主たる説明変数は(1)2010～2014年度の各年度における独立行政法人役員（非常勤を含む）に占める退職公務員の割合の平均（以下、「退職公務員」と略）及び(2)2010～2014年度の各年度における独立行政法人役員（常勤）に占める役員出向者の割合の平均（以下、「役員出向者」と略）である²³⁾。(1)については、能力本位の視点から退職公務員が独立行政法人役員として選任されるわけではないとすれば、独立行政法人役員に占める退職公務員の割合が高くなればなるほど「民間委託の実施に係る検討」が進まないと予想される。他方で、役員出向者の半数程度が府省への復帰及び昇進を半ば期待しつつ職務にあたっているとすれば、(2)の変数が(1)の変数と同程度に「民間委託の実施に係る検討」についてマイナスの影響を及ぼすとは予想できない。さりとて、残りの半数弱の役員出向者が府省への復職を半ば諦めつつ職務にあたっているとすれば、政府が期待しているように役員出向者が大臣の意向を踏まえて、出向先の法人の業務の効率化や無駄の排除に取り組むとも予想しえない。そのため、本変数が「民間委託」に与える影響についてあらかじめ予想することは難しい。

次に、統制変数としては、(3)独立行政法人の類型（2014年の独立行政法人通則法改正により導入された行政執行法人・中期目標管理法・国立研究開発法人の3類型（独立行政法人通則法第2条）²⁴⁾、最も典型的な中期目標管理法を基準とするダミー変数。以下、「執行法人ダミー」及び「研発法人ダミー」と略）と独立行政法人の規模を表す(4)2010～2013年度の各年度における常勤職員数の平均²⁵⁾の二つを用意した（以下、「職員数」と略）。独立行政法人の類型を統制変数とし

23) データは、内閣人事局ウェブサイトにおける2010～14年度「独立行政法人等の役員に就いている退職公務員等の状況の公表について」(http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jin-jikyoku/jinji_j.html)に拠る。

24) たしかに現行の独立行政法人の3類型が導入された時期は2015年度からであり、本稿が分析対象とする2010～2014年度には導入されていない。しかし、旧民主党政権下の2012年5月に国会に提案された独立行政法人通則法改正案（廃案）では「行政執行法人」及び「中期目標行政法人」及びその下位類型が示されるなど、法改正以前から「かなり詳細な類型化」（縣2014：3）の試みが続けられてきたことも事実であり、本稿では独立行政法人の類型を統制変数として用いる意味があると考えられる。

25) データは、行政管理研究センター（2010～2014）に拠る。2014年度における職員数は、2015年4月1日から改正独立行政法人通則法が施行される前年度であったためか、行政管理研究センター（2015）には掲載されていない。そのため、本稿では2010～2013年度の4カ年の平均値を用いている。

て用いる理由は、今日の行政執行法人に相当する独立行政法人（旧特定独立行政法人）には独立行政法人通則法改正以前から国家公務員の身分が職員に付与されており、現行の中期目標管理型法人に相当する独立行政法人と比較して主務大臣によるコントロールのもとでより積極的に「民間委託の実施に係る検討」を行うと予想されるからである。逆に、今日の国立研究開発法人に相当する独立行政法人は数多くの研究者を抱え、以前から研究開発成果の最大化を目指していたことから、現行の中期目標管理型法人に相当する独立行政法人に比べて「民間委託の実施に係る検討」に積極的ではないと予想されるからである。次に、独立行政法人の組織規模を表す「職員数」を統制変数として採用するのは、組織規模が大きければ大きいほど業務が多岐に渡り民間委託の余地が大きいと予想されるからである。但し、独立行政法人の常勤職員数は5万人を優に上回る国立病院機構から20人に満たない北方領土問題対策協会まで差が大きいことから、分析にあたっては対数変換した数値を用いている。

3 記述統計と分析結果

以下では、2で述べたデータ・セットの記述統計及び説明変数・被説明変数によるロジスティック回帰分析の結果と解釈を示す。

本分析にかかる記述統計は図表8の通りである。この記述統計からは、前章で言及したように、分析対象とした95法人において退職公務員が役員に就任していることが決して多くないことが分かる。また、各独立行政法人では25%程度が役員出向者で占められていることも読み取れる。

次に分析結果に移ろう（図表9）。まず、モデル係数のオムニバス検定は.005であり、求めたロジスティック回帰式が予測に役に立たないという仮説は棄却される。また、Hosmer & Lemeshowの検定も.579であり、求めたモデルはデータに適合している。さらに、モデルの当てはまりの良さを示すNagelkerke R^2 は.216である。

次に、方程式中の変数の有意性について記述する。本稿の主たる説明変数である「退職公務員」は5%水準で有意であり、しかも係数の符号はマイナスである。当該変数のオッズ比も非常に高い。つまり、本稿の分析結果は、独立行政法人役員において退職公務員が占める割合が高ければ高いほど「民間委託の実施に係る検討」に消極的になるという本稿の主張をサポートしている。

次に、「職員数」については5%水準で有意であり、しかも係数の符号はプ

図表8 記述統計

	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
民間委託ダミー	95	0.00	1.00	0.5579	0.49927
退職公務員	95	0.00	0.32	0.0698	0.08336
役員出向者	95	0.00	0.67	0.2584	0.17603
執行法人ダミー	95	0.00	1.00	0.0737	0.26264
研発法人ダミー	95	0.00	1.00	0.3053	0.46296
職員数	95	2.85	10.91	5.8325	1.52394

出典：筆者作成。なお、「職員数」は対数変換後の数値である。

図表9 ロジスティック回帰分析

	B	標準誤差	Wald	有意確率	Exp (B)
退職公務員	-6.714	3.280	4.189	0.041*	0.001
役員出向者	-1.082	1.340	0.653	0.419	0.339
執行法人ダミー	1.992	1.255	2.520	0.112	7.331
研発法人ダミー	-1.498	0.607	6.098	0.014*	0.224
職員数	0.476	0.188	6.422	0.011*	1.609
定数	-1.394	1.087	1.644	0.200	0.248

出典：筆者作成。なお、* $p < 0.05$

ラスである。また、「研発法人ダミー」も5%水準で有意であり、しかも係数の符号はマイナスである。したがって本稿の分析結果は、職員数が多ければ多いほど独立行政法人は「民間委託の実施に係る検討」に積極的になる傾向があること、及び、国立研究開発法人のほうが他類型の法人と比べて「民間委託の実施に係る検討」に消極的になる傾向があることを裏付けている。

しかし、「役員出向者」については係数の符号はマイナスである一方、5%有意水準には到達しなかった。この要因は、独立行政法人の役員出向者にはほぼ1対1の割合で、出向時における年齢や前職、あるいは前任者のキャリアパスから府省への復職がある程度期待できる者と府省への復職があまり見込めない者とが混在しているためではないかと推察される。

以上の分析を総括するならば、退職公務員は独立行政法人による効率的な組織運営にマイナスの影響を及ぼしているということが出来る。他方で、本稿で

は、役員出向者が独立行政法人による効率的な組織運営に与える影響について明確な結論を導くには至らなかった。

おわりに

本稿は、何が非難されるべき天下りに該当するのかという次元の議論から一度離れ、退職公務員が独立行政法人による効率的な組織運営にどのような影響を与えるかについて、役員出向者が果たしている役割と比較しつつ分析を行った。第1章では、給与ランクに関して独立行政法人に在職する退職公務員のほぼ全てが退職直前に指定職俸給表に格付けされていたのに対して、役員出向者で出向直前に指定職俸給表に格付けされていたのが3割程度に過ぎないこと、また、役員出向者全体の半数以上が独立行政法人の役員退職後、府省に実質的に復職していることからすれば、役員出向を独立行政法人への再就職と同一視できないことを明らかにした。これを踏まえて第2章では、会計検査院が調査した独立行政法人による民間委託の検討に係るデータを用いて、退職公務員が独立行政法人による効率的な組織運営にマイナスの影響を及ぼしていることを明らかにした。他方、本稿では、役員出向者が独立行政法人による効率化に向けた取り組みに与える影響について明確な結論を導くには至らなかった。その理由は、独立行政法人の役員出向者にはほぼ1対1の割合で、出向時における年齢や前職、あるいは前任者のキャリアパスから府省への復職がある程度期待できる者と府省への復職があまり見込めない者とが混在しているためではないかと推察される。今後、独立行政法人の全役員に占める退職公務員の割合がさらに低下し、その分（府省への復帰があまり見込めない）役員出向者の割合が増加するならば、役員出向者が独立行政法人による効率化に向けた取り組みに与える影響をあらためて分析する必要がある。

省庁再編前の時点で西尾（2000：1）が指摘していたように「天下りが繰り返されることにより失われる経済的価値、阻害される行政機能、浸食される正義などを具体的に特定することなしに議論を進めるならば、〔天下りに関する〕改革は不毛で方向性のないもの」になりがちである（なお、〔 〕内筆者）。筆者は図らずも2017年2月から国家公務員の再就職規制の改革に携わることになった。しかし、当時の政治的に制約された状況と筆者の限られた能力では、「はじめに」で述べた天下りをめぐる混迷した議論状況から抜け出す方策を提

示するには至らなかった。本稿はかかる反省に立脚し、遅ればせながら西尾のいう「阻害される行政機能」を具体的に特定しようとする筆者なりの試みである。

引用文献

- 大山耕輔 (2017) 「独立行政法人化の効果検証について」 会計検査研究 56 号。
- K.Oyama and Y.Oda (2016) “Determinants of the Budget Levels in Incorporated Administrative Agencies: Verification of the Results of the Reorganization and Rationalization Plan for Special Public Corporations.” 法学研究 89 卷 10 号
- 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 号
- 稲継裕昭 (2012) 「退職管理」 村松岐夫編『最新 公務員制度改革』(学陽書房)
- 会計検査院 (2016) 「独立行政法人における民間委託の状況について」, http://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/28/h280929_2.html
- 行政管理研究センター (2010~2015) 『独立行政法人・特殊法人総覧 (平成 22~26 年度版)』(行政管理研究センター)
- デイヴィッド・ルイス (稲継裕昭監訳) (2009) 『大統領任命の政治学』(ミネルヴァ書房)
- 中野雅至 (2009) 『「天下り」とは何か』(講談社)
- 中野雅至 (2008) 『天下りの研究』(明石書店)
- 西尾 隆 (2000) 「天下り再考」 自治総研 26 卷 8 号
- 真淵 勝 (2009) 『行政学』(有斐閣)
- 森園幸男・吉田耕三・尾西雅博編 (2015) 『逐条国家公務員法 全訂版』(学陽書房)