

# 国立研究開発法人の自律性

原 田 久

はじめに

第1章 「研究開発系」独立行政法人の多義性

第2章 国立研究開発法人の自律性に関する計量分析

おわりに

## はじめに

2014年に行われた独立行政法人通則法の改正は、2001年1月の独立行政法人制度発足以降初めての本格的な改正となった。その内容は多岐にわたるが(辻2019; 原田2019)、改正に至るまでには独立行政法人(以下、「独法」と略)<sup>1)</sup>が行う事務・事業の特性に応じた独法の類型化、とりわけ研究開発系の法人類型の創出について活発な議論が積み重ねられてきた。

具体的には、「『世界で最もイノベーションに適した国』を創るためには、既存の独法制度を前提として、どう特例規定を設けるかという対応ではまったく不十分であり…投入予算に対して最大の成果を得ることを可能とする、独法制度とは異なる新たな法制度を創設すべき<sup>2)</sup>」とする見解と「独立行政法人制度の下で、研究開発法人の機能の一層の向上と柔軟な業務運営を確保していくべき」であり、研究開発系の法人制度を「独立行政法人制度とは別の枠組み…」と

---

1) 以下の論述にあたっては「国の相当な関与」(独立行政法人通則法第2条第4項)がなされる行政執行法人を除く。

2) 新たな研究開発法人制度創設に関する有識者懇談会「成長戦略のための新たな研究開発法人制度について」(2013年11月19日)、<https://www8.cao.go.jp/cstp/gaiyo/kenkyu/siryou/siry01-2-1.pdf> (最終閲覧日: 2020年3月31日、以下同じ)

すべきとの主張…は新たな特殊法人をつくることにほかならない<sup>3)</sup>とする見解が対立していた。前者の見解は、「日本の研究開発を中心になって支えるべき研究開発法人のガバナンスが、賃貸マンションを経営している独立行政法人と同じルールで管理されている」(塩谷ほか2015: iv) のはおかしいという問題意識に端を発し、国際的な研究開発力強化のための脱行政改革志向(成果志向)に棹さすものである。後者の見解は、独法職員の非公務員化や中期目標期間終了後の事務・事業の廃止に典型的に見られる行政改革志向(効率志向)の延長線上に位置するものである。

政府内のこうした議論は、最終的には、標準的な法人類型である中期目標管理法とは別に国立研究開発法人という新たな類型を創出するということに落ち着いた。その上で、国立研究開発法人については研究開発の業務特性(長期性、不確実性、予見不可能性及び専門性)に鑑み目標期間を5~7年とするほか、柔軟な報酬・給与設定、課題解決型の目標設定が制度上可能になるなど、中期目標管理法よりも高い自律性が許容されることになった。

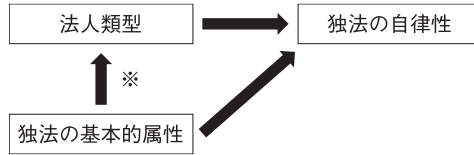
独法通則法改正による法人類型の創出が独法の主務大臣に対する自律性に与えた影響に関し、筆者は別稿(原田2020)において、2014年の独法制度改革が独法の主務大臣に対する自律性に与えた影響は政策過程を通じて一様ではないが、政策のPDCAサイクルのうちC及びA(評価及び改善事項の指摘)の局面では中期目標管理法に比べて国立研究開発法人の自律性が高まった可能性があることを指摘した。しかし、前稿では、独法通則法改正以前のデータが不足しているために、今日国立研究開発法人とされた法人が独法通則法改正前から有していた自律性の程度を十分考慮することなく結論を導いているところに課題が残っていた。つまり、国立研究開発法人に移行した独法は独法通則法改正以前から主務大臣に対してもともと自律的だったではないかという疑問は前稿では解消されていないのである。

また、エージェンシーの自律性を計量的に分析した先行研究では、エージェンシーの種類のほかにエージェンシーの組織的特性(例:人的規模、地方組織、理事会の有無)やエージェンシーの業務内容の違い(例:規制政策、福祉政策、

---

3) 行政改革推進会議・独立行政法人改革等に関する分科会・第1ワーキンググループの「座長見解」(2013年11月19日)、[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/kaikaku/wg1/kenkai\\_honbun.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/kaikaku/wg1/kenkai_honbun.pdf)

図表1 独法の自律性に関する要因間の関係



出典：筆者作成

経済政策）が重回帰分析の説明変数として同時に投入されている（Verhoest et al. 2010；Maggetti and Verhoest 2014）。しかし、後述するように、日本では独法の人的規模の大小や業務内容が改正独法通則法施行時における法人類型の選択につながったことを考えると、これらの研究の分析方法に従うことは適切ではない。

そこで、改正独法通則法が独法の主務大臣に対する自律性に与えた固有の影響を析出するには、各独法が新しい法人類型への移行時点で有していた人的規模や国費依存度等の基本的属性——これは臨床研究における年齢、性別、BMI、喫煙・飲酒の有無及び既往歴等といった「ベースライン特性（baseline characteristics）」に相当する——が交絡変数（confounding variable）として独法の主務大臣に対する自律性に間接的に与える影響（図表1の※を付した矢印）を除去することが必要である。

その際、国立研究開発法人に移行した独法以外にも多くの独法において研究開発業務が担われ、また当該業務にあたる研究職が配置されていることをあわせて確認しておくことが重要である。たしかに、今日までの独法制度改革の過程を辿るならば、「効率性を重視して全ての独立行政法人を一律の規制の下に置いた制度創設時の反省から、各法人を分類し、その分類に適した制度を創設しようとするコンセンサスは早いうちから成立しており、『研究開発型』はその分類の一角を安定して占めていた」（天野 2016：169）ということができる。しかし、独法改革過程では何をもって研究開発系の独法と捉えるかについては一定の幅があったことも事実である。つまり、現行の独法通則法とは異なる制度設計やこれに基づく研究開発系の独法への移行もありえたはずである。

そこで本稿では、観察データによる準実験的研究（quasi-experimental study）を行うことにより、独法通則法改正に基づく国立研究開発法人類型の選択が当該独法の主務大臣に対する自律性に与えた因果効果を実証的に分析したい。具

体的には、現在の27の独法が国立研究開発法人化されるまでの改革過程を辿り、研究開発系に分類される独法は時期により異なること、業務内容や研究職配置の有無からすれば国立研究開発法人以外の中期目標管理法人も研究開発系の独法に類型化される余地があったこと、及び人員・財源といった独法の基本的属性が国立研究開発法人化の議論に影響を与えてきたことを記述する(=第1章)。その上で、国立研究開発法人として中期目標管理法から括り出された研究開発を担う独法群を「処置群 (treatment group)」, 中期目標管理法に据え置かれつつも研究開発を担う独法群を「対照群 (control group)」と捉え、観察データによる準実験的研究手法である傾向スコア・マッチング法 (propensity score matching) に基づく計量分析を行う。かかる作業により、独法通則法改正に基づく法人類型の選択が独法の主務大臣に対する自律性に与えた固有の影響を明らかにする(=第2章)。なお、本稿が論じる独法の主務大臣に対する自律性は、独法制度における政策のPDCAサイクルのうちC及びA(評価及び改善事項の指摘)の局面における自律性に限定する。

## 第1章 「研究開発系」独立行政法人の多義性

2020年4月現在、27の国立研究開発法人が存在する。本章では、これらの独法が独法通則法改正により国立研究開発法人化されるまでの改革過程を辿り、次章での計量分析にあたって研究対象とする研究開発系の独法の外延を画定したい。その上で、研究開発系に分類される独法は時期により異なること、また業務内容や研究職配置の有無からすれば国立研究開発法人以外の中期目標管理法人も研究開発系の独法に類型化される余地があったこと、さらには人員・財源といった独法の基本的属性が国立研究開発法人化の議論に影響を与えてきたことを記述したい。

### (1) 業務内容からみた研究開発系独法

独法を研究開発系の独法と非研究開発系の独法に類型化するにあたり最も重視されるのが業務内容であることはいうまでもない。ここでは、独法通則法改正の時点において80の独法のうちどれくらいの独法に研究開発系の業務が付与されていたかを記述する。以下では、原則として行政管理研究センター(2015)<sup>4)</sup>に基づいて、改正独法通則法の施行直前の時点における各独法(統廃

合された独法<sup>5)</sup>を含む)の設置根拠である個別法の「業務の範囲」(個別法の第3章に「〇〇は、第〇条の目的を達成するため、次の業務を行う」という規定が置かれ、個々の業務が列挙されるのが通例である)に研究開発が含まれている状況を概観する。

研究業務を担う独法には、大別して、①新規業務の企画や現行業務の改善等に資するべく行われる研究、すなわち副次的・二次的業務としての「研究」を担う独法と、②研究そのものを目的とする本来的・一次的業務としての「研究」を担う独法がある。通常、①の独法では「業務の範囲」に「研究」業務と「調査」業務が併記されることが多い。また、②の独法には「業務の範囲」に「研究」と「開発」業務が併記されることが多い。つまり、「業務の範囲」からすれば、本稿の分析対象としてはさしあたり②に区分される独法を取り扱えばよいと考えることができる。

②の業務の範囲として研究・開発等が記載されている独法は32法人である。ここには、研究に関する「業務の範囲」に「研究」のみならず「開発」概念に近似する「成果」の「普及」<sup>6)</sup>が記載されている理化学研究所、医薬基盤・健康・栄養研究所及び鉄道建設・運輸施設整備支援機構、「調査」・「研究」のみならず「成果」の「普及」が記載されている農業・食品産業技術総合研究機構、経済産業研究所、中小企業基盤整備機構及び自動車事故対策機構、「研究」のみならず「技術の開発」が記載されている6つの国立高度専門医療研究センター(国立がん研究センター、国立循環器病研究センター、国立精神・神経医療研究センター、国立国際医療研究センター、国立成育医療研究センター及び国立長寿医療研究センター)、並びに「研究」のみならず「試験、調査、分析、鑑定並びに講習」が記載されている国際農林水産業研究センター、森林研究・整備機構及び水産研究・教育機構を含めている。中期目標管理法人である経済産業研究所、中小企業基盤整備機構、自動車事故対策機構、鉄道建設・運輸施設整備支

- 
- 4) 日本医療研究開発機構は2015年4月1日に発足したため、行政管理研究センター(2016)を参照している。
- 5) 分析にあたり、量子科学技術研究開発機構は統廃合前の旧放射線医学総合研究所と見做した。労働者健康安全機構には統廃合前の旧労働安全衛生総合研究所を含む。水産研究・教育機構には統廃合前の旧水産総合研究センターを含む。自動車技術総合機構には統廃合前の旧交通安全環境研究所を含む。
- 6) 後述する科学技術・イノベーション法第2条第2項では、「研究開発等」を「研究開発又は研究開発の成果の普及若しくは実用化」と定義している。

援機構及び自動車技術総合機構の5法人が多くの国立研究開発法人と並んで②の独法に含まれていることは、次章において計量分析を行うにあたり研究開発系の独法の外延を画定しようとする本稿からすれば興味深い。

## (2) 研究職の配置からみた研究開発系独法

独法を研究開発系独法と非研究開発系独法に類型化するにあたり重視されるべきもう1つの重要な指標は研究業務を担う主体、すなわち研究職の配置の有無である。なぜならば、通常は研究職が研究業務にあたると考えられるからである。ここでは、独法通則法改正の時点において80の独法に研究職が配置されていたか否かを記述する<sup>7)</sup>。

80の独法のうち研究職が配置されているのは36の独法である。しかし、全職員に占める研究職の割合には法人間でかなりのばらつきがある。次章における計量分析にあたり研究開発系の独法の外延を画定しようとする本稿からみて興味深いのは、中期目標管理法人である酒類総合研究所が全職員に占める研究職の割合が最も高い(84%)一方、国立研究開発法人である日本医療研究開発機構、科学技術振興機構及び新エネルギー・産業技術総合開発機構の3独法では研究職が一人も配置されていないことである。また、業務の範囲として研究開発が規定されていない多くの中期目標管理法人にも研究職が配置されていることである(図表2)。中期目標管理法人である日本貿易振興機構に至っては100名以上の研究職が配置されている。つまり、国立研究開発法人だから多くの研究職が配置され、逆に中期目標管理法人だから研究職の配置がないあるいは少ないとは必ずしもいえないということである。図表2では、業務の範囲と研究職配置からみた研究開発系の独法の状況を整理している。

(1)及び(2)で述べたことをここでまとめておきたい。業務の範囲や研究職配置の有無からみれば、今日中期目標管理法人に類型化された一部の独法も独法通則法改正の時点において研究開発系の独法に類型化される余地があったといえることができる。そこで、次章の計量分析では、研究開発が業務とされていることあるいは研究職が配置されていることを研究開発系の独法とそれ以外の独法

---

7) 総務省「独立行政法人及び特殊法人等における役職員の給与水準等の公表について」(2015年9月30日)には研究職の在職状況が記載されている。[https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyokan03\\_02000024.html](https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyokan03_02000024.html)



図表 2 業務の範囲と研究職配置からみた研究開発系の独法

		研究職の配置		合計
		あり	なし	
業務が研究開発等	該当	25（研発：24，中目：1）	7（研発：3，中目：4）	32（研発：27，中目：5）
	非該当	11（研発：0，中目：11）	—	11（研発：0，中目：11）
合計		36（研発：24，中目：12）	7（研発：3，中目：4）	43（研発：27，中目：16）

出典：筆者作成。なお、表中の「研発」は国立研究開発法人、「中目」は中期目標管理法人を指す

とに類型化するさしあたりの基準としたい。

### （3）旧政策評価・独立行政法人評価委員会による法人類型化の試み

さて、かつて総務省に設置されていた政策評価・独立行政法人評価委員会独立行政法人評価分科会では、2003年10月以降、特殊法人等改革等に伴い多くの独法が設置されるという状況を踏まえ、2003年度業務実績に関する評価結果についての2次評価を行うに先立ち、法人の業務類型に着目した評価の在り方等について研究会を立ち上げて横断的に検討・整理を行うことになった。その1つが「研究開発関係法人の評価方法の在り方に関する研究会」である。おそらくは同研究会の報告書「研究開発関係法人の評価に関する関心事項」（2004年6月30日）<sup>8)</sup>が、独法の業務の内容に着目して独法を類型化した最初の試みだと思われる。

同報告書は、「研究開発関係法人には、主として研究開発業務を行う法人、主として研究開発資金の配分業務を行う法人、これらの双方を行う法人などがある。また、研究開発業務自体も、個々に目的、内容、性格（基礎、応用、開発、試験調査等）、規模、財源等が異なって」いることを指摘した上で、「その評価に当たっては、法人の業務の内容、性格、財源の種類等の違いにかかわらず、すべての業務を評価の対象とするとともに、その違いに応じた有効かつ的確な評価手法により、厳格な評価を行うことが必要」と述べている。同報告書を作成する上で念頭に置かれた「研究開発関係法人」は合計39独法である。このうち今日の国立研究開発法人に該当しない独法は9独法<sup>9)</sup>（廃止された2

8) [https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/dokuritu/pdf/040628\\_1\\_s1-2.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/dokuritu/pdf/040628_1_s1-2.pdf)

9) 具体的には、旧国立特殊教育総合研究所（現国立特別支援教育総合研究所）、国立科学博物

独法<sup>10)</sup>を含めると11独法)である。ここには業務の内容に研究開発が含まれない独法(例:情報処理推進機構)も含まれている。また、「これらの法人は、当該法人の業務の規模、特性等により、研究会において主に検討の対象としたものであり、研究開発関係法人を網羅的に掲げたものではない」とされており、39法人以外の独法も「研究開発関係法人」に含まれうることに注意を促している。

以上述べたことからすれば、独法の第2次評価を担っていた旧政策評価・独立行政法人評価委員会は研究開発系に類型化される独法の範囲を改正独法通則法に比べて幅広く捉えていたことが分かる。その際、「研究開発関係法人」としての類型化にあたっては、「目的、内容、性格」のみならず「規模、財源」といった法人の基本的属性に関心が向けられていた。この点は、次章の計量分析にあたって参考になろう。

#### (4) 旧総合科学技術会議による「独立行政法人の科学技術関係活動調査」

(3)で述べた旧政策評価・独立行政法人評価委員会とは異なる観点から研究開発系の独法に関心を向けてきたのが旧総合科学技術会議(現総合科学技術・イノベーション会議)である。旧総合科学技術会議は、「科学技術基本計画の的確な実施を確保する観点から…独立行政法人のミッションに対する研究開発成果や科学技術関係活動の状況を各種指標等を活用しつつ把握、分析、公表する」ことを目的として、2005年から独法等の科学技術関係活動を把握し、所見をとりまとめた。

このうち2006年に公表された調査では、全独法のうち「法人全体の予算またはその一部が、科学技術関係経費として登録されている独立行政法人」(但し、運営費交付金のうち科学技術関係経費に登録されている割合が10%未満または額が5億円未満のものは除外)を対象としている。具体的には45独法が調査対象とされている。このうち、今日の国立研究開発法人に該当しない法人は14

---

館、旧文化財研究所(現国立文化財機構)、日本学術振興会、旧産業安全研究所及び旧産業医学総合研究所(現労働者健康安全機構)、経済産業研究所、情報処理推進機構並びに旧交通安全環境研究所(現自動車技術総合機構)である。

10) 具体的には、消防研究所(現消防庁消防大学校消防研究センター)及び国立国語研究所(現大学共同利用機関法人人間文化研究機構国立国語研究所)である。



独法<sup>11)</sup>（廃止された3独法<sup>12)</sup>を含めると17独法）である。ここには、業務の内容に研究開発が含まれない独法（例：日本スポーツ振興センター及び情報処理推進機構）も含まれている。こうした調査に基づき、旧総合科学技術会議は、研究開発系の独法を「研究所型独立行政法人」、「配分機関型独立行政法人」<sup>13)</sup>あるいは「研究開発独立行政法人」<sup>14)</sup>として捉え、国の研究開発体制の中での役割や課題について議論することになった。

以上述べたことからすれば、旧総合科学技術会議は、(3)で述べた旧政策評価・独立行政法人評価委員会よりもさらに幅広く研究開発系の独法を捉えようとしていたことが分かる。また、一定額以上の運営費交付金を基準に研究開発系の独法をグルーピングしようとしている点は次章における計量分析において参考になろう。

#### (5) 研究開発力強化法における「研究開発法人」

2000年代後半になって、国による研究資源の配分からその成果の普及に至るまでの一連のプロセスにおいてイノベーションの創出を妨げる制度的なボトルネックが存在し、これが我が国の研究開発能力を阻害しているという主張が与野党を問わずなされ始めた。その制度的なボトルネックの1つとして挙げられたのが、業務の範囲を問わず一律の規制を行っている独法制度であった。

そこで、自民党・公明党・旧民主党の三党共同による議員立法として2008年6月に成立したのが「研究開発システムの改革の推進等による研究開発能力の強化及び研究開発等の効率的促進等に関する法律」、いわゆる研究開発力強化法である。同法の特徴は、独法通則法の改正とは無関係に研究開発力強化の観点から研究開発系の独法を他の独法から切り離れたところにある。同法にい

11) 具体的には、本文で言及した2法人以外では、酒類総合研究所、旧国立特殊教育総合研究所（現国立特別支援教育総合研究所）、国立科学博物館、旧文化財研究所（現国立文化財機構）、日本学術振興会、旧産業安全研究所及び旧産業医学総合研究所（現労働者健康安全機構）、製品評価技術基盤機構、経済産業研究所、工業所有権情報・資料館、石油天然ガス・金属鉱物資源機構並びに旧交通安全環境研究所（現自動車技術総合機構）である。

12) 具体的には、旧沖縄科学技術研究基盤整備機構（2011年に沖縄科学技術大学院大学学園の設置に伴い廃止）、国立国語研究所及び旧原子力安全基盤機構（2014年に原子力規制庁との統合により廃止）である。

13) <https://www8.cao.go.jp/cstp/siryo/haihu49/siryo2-5-1.pdf>

14) <https://www8.cao.go.jp/cstp/siryo/haihu70/siryo2-2.pdf>

う「研究開発法人」とは、「独立行政法人通則法第2条第1項に規定する独立行政法人…であって…研究開発等であって公募によるものに係る業務又は科学技術に関する啓発及び知識の普及に係る業務を行うもののうち重要なものとして別表第一に掲げるものをいう」(第2条第8項)と定義された。同法の逐条解説書である林ほか(2009:41)によれば、「研究開発法人」とは「独立行政法人のうち、研究開発を自ら行う法人(日本原子力研究開発機構など)、競争的資金の配分等の競争的資金に係る事務を行う法人(科学技術振興機構など)、科学技術に関する普及啓発を行う法人の3類型(国立科学博物館など)のうち、重要なものを研究開発法人とした」、具体的には「従来、総合科学技術会議で研究開発法人とされていた法人のうちから、研究開発業務をメインとしない法人及び人文系の法人を除いたものである(名称及び目的・業務から判断)」と説明されている。研究開発力強化法における「研究開発法人」と上述した(3)及び(4)における研究開発系の独法の違いは、前者が研究開発系の独法を自然科学分野に限定しているところにある。これは、「科学技術」を捉えるにあたり「人文科学のみに係るものを除」いてきた科学技術基本法第1条の定義と軌を一にする。

研究開発力強化法の制定当初、同法の「別表1」に掲げられていたのは31法人であった。ここには今日の国立研究開発法人に該当しない6法人<sup>15)</sup>(廃止された1法人<sup>16)</sup>を含めると7法人)も含まれている。この6法人は、独法通則法の改正以降も、2018年に法律の題名が改められた「科学技術・イノベーション創出の活性化に関する法律」(以下、「科学技術・イノベーション法」と略)において「研究開発法人」として位置づけられている。

以上述べたことからすれば、我が国の法令上は、研究開発系の独法として「国立研究開発法人」(独法通則法)とこれより幅広く設定された「研究開発法人」(科学技術・イノベーション法)という2つの法人類型が併存していることが分かる。

---

15) 具体的には、酒類総合研究所、国立科学博物館、日本学術振興会、旧労働安全衛生総合研究所(現労働者健康安全機構)、石油天然ガス・金属鉱物資源機構及び旧交通安全環境研究所(現自動車技術総合機構)である。また、当時は特定独立行政法人(役職員の身分が公務員)であった国立病院機構(現在は中期目標管理法人)も研究開発力強化法が「研究開発法人」と並んで対象とする「試験研究等機関」(第2条第7項、研究力強化法施行令別表)とされていた。

16) 具体的には、旧沖縄科学技術研究基盤整備機構である。

(6) 旧民主党政権における閣議決定「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」

2009年に発足した旧民主党政権でも、上記の問題意識を受けた独法制度改革が継続された。その集大成である閣議決定「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」（2012年1月20日<sup>17)</sup>では、「現行の独立行政法人制度は、様々な分野で様々な態様の業務を行っている法人全てを一律の制度にはめ込んでおり、独立行政法人に期待されていた国の政策を効果的に実施する機能が十分に発揮できない仕組みになっていると考えられる」と述べた上で「廃止又は民営化等を行うべき法人以外の法人については、各法人の事務・事業の特性に着目して類型化し、類型ごとに最適なガバナンスを構築する」とした。

同閣議決定では、「研究開発型」の独法は「一定の自主的・自律的裁量を有しつつ、計画的な枠組みの下で事務・事業を行うことにより、主務大臣が設定した成果目標を達成することが求められる法人」である「成果目標達成法人」の一類型として位置づけられた。「研究開発型」の独法は「法人の主要な業務として、高い専門性等を有する研究開発に係る事務・事業を実施し、公益に資する研究開発成果の最大化を重要な政策目的とする法人類型」と定義され、21の独法が同類型に整理された。

この21独法に関して興味深いのは、旧水産大学校及び旧水産総合研究センターの統合法人（現在は国立研究開発法人である水産研究・教育機構）が明確には「研究開発型」として整理されず、「水産分野の人材育成機能及び研究開発機能をより拡充させた…成果目標達成法人」とのみ位置づけられたことである。また、現在は国立研究開発法人である6つの国立高度専門医療研究センターについても独法としての存続は明確にされず、「医療や創薬に関係する他の研究所との統合や機能面による再整理も含め、既存の枠組みにとらわれない検討を進める」とされたことである。

以上述べたことからすれば、旧民主党政権における研究開発系の独法の捉え方は研究開発力強化法の「研究開発法人」と比べて狭く、また今日では国立研究開発法人とされている独法においても法人類型の見直しが検討されていたこ

17) [https://www.gyokaku.go.jp/suishinnshitsu/siryou/dokuhou/120120\\_khoshin.pdf](https://www.gyokaku.go.jp/suishinnshitsu/siryou/dokuhou/120120_khoshin.pdf)。なお、同閣議決定に基づく独法通則法改正法案・同整備法案は2012年に国会に提出されたが、衆議院解散により廃案となった。

とが分かる。

#### (7) 独法通則法改正以降における「研究開発法人」

それでは、27の独法が国立研究開発法人に移行した2015年以降は研究開発系の独法の類型化に関する議論は終焉を迎えたのだろうか？ その答えは否である。2018年12月に成立した科学技術・イノベーション法では、政府は「人文科学のみに係る科学技術を含む科学技術の活性化及びイノベーションの創出の活性化の在り方について、人文科学の特性を踏まえつつ、試験研究機関等及び研究開発法人の範囲を含め検討を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずる」(第49条)とされた<sup>18)</sup>。当該法令の解説によれば、「この規定に基づき…研究開発法人の範囲等が見直されることが想定」(佐藤・秋丸2019:23)されていた。この規定に基づき、現在は中期目標管理法である経済産業研究所、国立特別支援教育総合研究所及び環境再生保全機構の3法人を研究開発法人に追加する改正法案が2020年の国会で可決・成立した<sup>19)</sup>。これにより国立研究開発法人ではない研究開発法人は9独法に増えることになる。

#### (8) 小 括

本章の記述をここで要約しておきたい。すなわち、研究開発系に分類される独法は時期により異なること、また業務の範囲や研究職配置の有無からみれば国立研究開発法人以外の中期目標管理法人も研究開発系の独法に類型化される余地があったこと、さらには人員・財源といった独法の行政資源の特性が国立研究開発法人化の議論に影響を与えてきたということである。

そこで、次章では、法人類型の選択が当該独法の主務大臣に対する自律性に与えた固有の影響についての因果推論を展開したい。

## 第2章 国立研究開発法人の自律性に関する計量分析

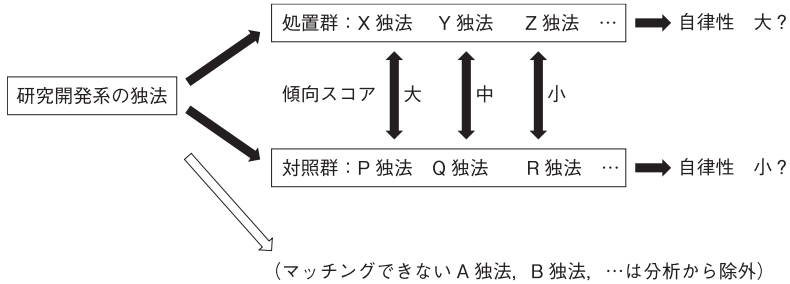
本章では、観察データを用いた準実験的研究手法である傾向スコア・マッチ

---

18) 1968年に国会に提出された科学技術基本法案(後に廃案)の立法過程においては、人文・社会科学を「科学技術」の概念に含めた法案要綱が作成されたことがある(新技術振興渡辺記念会2009:80)。

19) [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_gian.nsf/html/gian/honbun/g20109047.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/g20109047.htm)

図表3 傾向スコア・マッチングを用いた分析



出典：筆者作成

ングに基づく計量分析により、独法通則法改正に基づく法人類型の選択が独法の主務大臣に対する自律性に与えた固有の影響を明らかにする。

前章で要約したことからすれば、府省による独法の国立研究開発法人化の選択は独法の行政資源の特性を踏まえた「処置 (treatment)」と捉えることができ、主務大臣による統制が独法通則法改正以前とさほどかわらない中期目標管理法人と「対照 (control)」されうる。ここでは、処置の割り当てを規定する行政資源に関するデータを用いて処置割り当ての確率 (= 傾向スコア) を算出し、傾向スコアが近似する国立研究開発法人と中期目標管理法人を比較することであたかも無作為化割り付け試験のごとく解析する (図表3)。これにより、独法の行政資源が交絡因子として独法の自律性に間接的に及ぼす影響を取り除くことができ、法人類型の選択が独法の主務大臣に対する自律性に与えた固有の影響を明らかにすることが可能になる。先行研究でも、エージェンシー化した行政機関を処置群、それ以外の行政機関を対照群と捉えた上で、エージェンシー化が組織のパフォーマンス、具体的には公共調達におけるコストダウンをもたらしたことを傾向スコア・マッチング等により実証した研究がある (Cingolani and Fazekas 2020)。

### (1) 仮説の設定

独法制度における政策のPDCAサイクルのうち主務大臣が行う独法の年度評価の結果は、各独法による自己評価の甘辛もさることながら、主務大臣による評価方法によっても左右される。主務大臣による評価は、①独法に設定する目標設定が定量的であればあるほど、また②独法に対する評価の観点が少ない

れば少ないほど容易になり、その結果独法の自己評価を覆す独自評価やこれに基づく具体的な改善事項の指摘を行いやすくと予想される。

このうち、①設定される目標の定量性については、総務大臣が定める「独立行政法人の目標の策定に関する指針」(2014年9月2日、独立行政法人制度研究会2015:466)<sup>20)</sup>では、中期目標管理法人の「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に関する事項」に関する目標の設定について「できる限り定量であること」等を主務大臣に求めている。これに対し、国立研究開発法人の「研究開発の成果の最大化その他の業務の質の向上に関する事項」における目標の設定については「定量的な水準・観点について十分考慮する」ことを主務大臣に求めるにとどまっている。また、②評価の観点の多寡については、国立研究開発法人の評価に際しては「科学的・技術的観点、社会的・経済的観点、国際的観点、時間的観点、妥当性の観点、マネジメントの観点、政策的観点等」を踏まえた複数の「評価軸」を設定するとともに「評価軸」と関連した「指標等」を設定するよう主務大臣に求めている。これに対し、中期目標管理法人の評価に際しては複数の評価の観点に対応した「評価軸」やこれに関連した「指標等」を主務大臣に求めてはいない。①及び②に関し国立研究開発法人について中期目標管理法人と異なる制度的対応がなされたのは、「はじめに」で述べたように国立研究開発法人の業務特性(長期性、不確実性、予見不可能性及び専門性)を踏まえたものである。

図表4は、上で述べた①定量的な評価基準の多寡及び②評価の観点の多寡という2軸を用いて独法を類型化したものである。法人類型がもたらす制度的差異によって政策のPDCAサイクルのうちC及びA(評価及び改善事項の指摘)の局面における主務大臣の評価行動が規定され、結果として各独法の自律性が左右されるのではないかというのが本稿の仮説である。

## (2) データ・セットの概要

本稿が分析の対象とするのは、2015年度～2017年度の3ヶ年度に当初版の「独立行政法人の評価に関する指針」(適用時期:2016年4月1日～2019年3月

---

20) 本稿が関心を向けている評価基準の定量性や評価の観点に関する記述は、2019年3月2日の目標指針の改定においても変更されていない。[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000619241.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000619241.pdf)



図表 4 定量的な評価基準の多寡及び評価の観点の多寡からみた独法の類型化

		評価の観点	
		多い	少ない
定量的な評価基準	多い		中期目標管理法人
	少ない	国立研究開発法人	

出典：筆者作成

12日。以下、「評価指針」と略）に基づいて主務大臣が年度評価を行った現行の80の中期目標管理法人・国立研究開発法人のうち、業務の範囲あるいは研究職の配置から研究開発系と認められる43の独法（図表2）に前章の(3)~(7)で論じた法案や政府文書において研究開発系として分類されたことのある6の独法を加えた計49独法である<sup>21)</sup>。但し、2015年度については、統廃合前の独法に対して個別に年度評価が行われているため、既に廃止された独法も分析対象としている<sup>22)</sup>。

以下ではまず、ロジスティック回帰分析により算出された傾向スコアを用いて国立研究開発法人及び中期目標管理法人の2群についてマッチングを行い、その上で2群の自律性に関するカイ二乗分析（独立性の検定）を行う。

傾向スコアを算出するためのロジスティック回帰分析における従属変数は独法の法人類型である（国立研究開発法人=1、中期目標管理法人=0とするダミー変数）。また、独立変数としては人的規模及び財源に関する変数を用いる。これら2つの変数を独立変数として用いる理由は、第1章で述べたように、独法

21) 具体的には、27の国立研究開発法人並びに酒類総合研究所、国立特別支援教育総合研究所、国立女性教育会館、国立科学博物館、国立美術館、国立文化財機構、日本学術振興会、日本スポーツ振興センター、労働政策研究・研修機構、労働者健康安全機構、国立病院機構、医薬品医療機器総合機構、経済産業研究所、工業所有権情報・研修館、日本貿易振興機構、情報処理推進機構、石油天然ガス・金属鉱物資源機構、中小企業基盤整備機構、自動車技術総合機構、鉄道建設・運輸施設整備支援機構、自動車事故対策機構及び環境再生保全機構の22の中期目標管理法人である。

22) 具体的には、旧水産大学校及び旧水産総合研究所（現水産研究・教育機構）、旧種苗管理センター、旧農業生物資源研究所及び旧農業環境技術研究所（現農業・食品産業技術総合研究機構）、旧海上技術安全研究所、旧港湾空港技術研究所及び旧電子航法研究所（現海上・港湾・航空技術研究所）並びに旧自動車検査及び旧交通安全環境研究所（現自動車技術総合機構）である。

制度改革の過程において研究開発系の独法をグルーピングするにあたり人的規模や一定額以上の運営費交付金という国費依存度の高さという分類基準が用いられてきた経緯があるからである。つまり、各府省は事務職員に加えて多くの研究職を擁し、研究費の多くを国費に依存せざるを得ない独法を（効率化ばかりを求められるわけではない）国立研究開発法人に移行させたのではないかと、というのが本稿の見立てである。人的規模については、行政管理研究センター（2015）に掲載されている改正独法通則法の施行前の段階における常勤職員数を用いる<sup>23</sup>。統廃合された独法については統廃合前の独法の常勤職員数を合算している。しかし、人的規模については職員数が40人に満たない国立女性教育会館から6万人を超える国立病院機構までかなりのばらつきがみられるため、分析にあたっては対数変換した値を用いることにする。次に、財源については、改正独法通則法の施行時点における国費依存度、具体的には2015年度予算の歳入額に占める国からの財源措置額（一般会計・特別会計）の割合を用いる。2015年度予算の歳入額については行政管理研究センター（2016）に、また2015年度予算における独法への財源措置額については財務省「平成27年度予算及び財政投融资計画の説明」中の「付表 平成27年度独立行政法人に対する財源措置」にそれぞれ依拠した<sup>24</sup>。統廃合される前の独法の予算額及び財源措置額は合算している。

### (3) ロジスティック回帰分析

図表5は(2)で述べた3変数を用いたロジスティック回帰分析の結果を示している。まず、モデル係数のオムニバス検定は0.012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 &

---

23) 量子科学技術研究開発機構については、同機構に統廃合された日本原子力研究開発機構の量子ビーム部門の一部および核融合研究部門の常勤職員数が不明のため旧放射線医学総合研究所の常勤職員数を用いている。

24) [https://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/budget/fy2015/h27y\\_g.pdf](https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2015/h27y_g.pdf)。量子科学技術研究開発機構については、脚注23で述べた理由により、旧放射線医学総合研究所の2015年度予算の歳入額及び財源措置額を用いている。また、2015年度予算の歳入額には国からの補助金等が計上されている場合と計上されていない場合があり、分子となる国からの財源措置と範囲が合致していないケースもありうる。そこで本稿では、国費依存度が計算上100%を超える3法人（国際協力機構、日本原子力研究開発機構及び森林研究・整備機構）については国費依存度100%として分析している。この点については辻 寛起・総務省行政管理局管理官にご教示賜った。ここに記して感謝したい。

図表 5 ロジスティック回帰分析

	B	Exp (B)	95%信頼区間	
人的規模	.680*	1.973	1.145	3.402
国費依存度	2.357*	10.558	1.167	95.5

出典：筆者作成。なお、\*p < 0.05

図表 6 傾向スコアによるマッチング前後の比較

	マッチング前			マッチング後		
	自律性なし	自律性あり	合計	自律性なし	自律性あり	合計
中期目標管理法	18	4	22	12	4	16
％	36.7%	8.2%	44.9%	37.5%	12.5%	50%
国立研究開発法人	12	15	27	5	11	16
％	24.5%	30.6%	55.1%	15.6%	34.4%	50%
合計	30	19	49	17	15	32

出典：筆者作成

Lemeshow の検定も 0.637 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 0.221 である。図表 5 からは、独法の国費依存度が高ければ高いほど、また人的規模が大きければ大きいほど各府省が国立研究開発法人のタイプを選択したことが分かる。

#### (4) カイ二乗分析

(3)のロジスティック回帰分析から予測値（＝傾向スコア）を推定し、これを用いて処置群である国立研究開発法人と統制群である中期目標管理法の 2 群についてのマッチングを行う。マッチングにあたっては、許容度 (caliper) を上記ロジスティック回帰分析の予測値（＝傾向スコア）の標準偏差 (0.2052) の 0.25 倍と設定した。その結果、16 組のペア（計 32 独法）が作成された。上記 2 群をマッチング前後で比較したものが次の図表 6 である。

図表 6 にいう独法の「自律性あり」とは、総務大臣が定めた当初版の「評価指針」が適用された 2015 年度～2017 年度の 3 ケ年度の業務実績評価において、主務大臣から C 評価以下の個別評価を受けることがなく、かつ改善事項の記載欄において主務大臣から具体的な改善が求められなかったことを指す（原田 2020, 本稿末に掲げた別表の「C 評価なし・改善事項なし」欄において太字で

表現されている独法)。つまり、このカテゴリーに該当する独法は中(長)期目標の枠内で自らの政策選好に沿った行政資源配分をなすという主務大臣に対する自律性を有していたとすることができる。具体的に「自律性あり」とされた法人は、マッチング前では19法人、マッチング後では15法人である。

そこで、マッチング後の32の独法につき、法人類型の選択とその効果である自律性の有無の間に関連があるか否かを判別すべくカイ二乗分析を行った。分析の結果、国立研究開発法人の選択と自律性の有無の間には関連がないという帰無仮説は棄却された( $\chi^2(1) = 6.149, p < 0.05$ )。また、2変数間の関連性の度合いを表すCramerのV係数は0.438と中程度の効果量であった。つまり、本稿の分析は、独法制度における政策のPDCAサイクルのうちC及びA(評価及び改善事項の指摘)の局面では国立研究開発法人という法人類型の選択によって主務大臣に対する自律性が高まったという主張(原田2020)をロバストにサポートしている<sup>25)</sup>。

#### (5) 小 括

本章の結びにあたり本稿の分析の限界を述べておきたい。傾向スコア・マッチングの限界としてしばしば指摘されることだが、処置の有無としての法人類型の選択が本稿で用いた共変量のみによって決定され、それ以外の要素は完全にランダムであるとは決して言い切れない。また、中央行政の実証研究では限られた観察データに依拠せざるを得ない。したがって、観察されていない共変量が法人類型の選択に作用していることを否定できない。さらに、中央行政の研究では分析のサンプル・サイズが小さいことが通例であるため、多くの独立変数を傾向スコアの推定のためのロジスティック回帰分析に投入することは望ましくない。これは準実験的な中央行政の実証研究に伴う限界である。

以上の限界はあるとはいえ、本稿は、独法制度における政策のPDCAサイクルのうちC及びA(評価及び改善事項)の局面では、国立研究開発法人という法人類型の選択が独法の主務大臣に対する自律性を高めた可能性を指摘した原田(2020)の主張を裏付けることができた。

---

25) なお、上述した49の独法について、従属変数を自律性の有無とし説明変数を法人類型、人的規模及び国庫依存度の3変数とするロジスティック回帰分析を補完的に行った(Nagelkerke  $R^2 = 0.235$ )。その結果、法人類型は1%の統計的有意水準に到達し(95%信頼区間: 1.688~34.299)、そのオッズ比は7.609であった。

## おわりに

本稿では、独法通則法改正に基づく国立研究開発法人類型の選択が当該独法の主務大臣に対する自律性に与えた因果効果を実証的に分析した。具体的には、国立研究開発法人として中期目標管理法人から括り出された研究開発を担う独法群を「処置群」、中期目標管理法人に据え置かれつつも研究開発を担う独法群を「対照群」と捉え、傾向スコア・マッチング法に基づく計量分析を行った。かかる分析により、独法制度における政策のPDCAサイクルのうちC及びA（評価及び改善事項）の局面では、国立研究開発法人という法人類型の選択が独法の主務大臣に対する自律性を高めたことを裏付けることができた。「はじめに」で述べた脱行政改革志向の立場からすれば、かつての「独法通則法からの脱却」は独法通則法改正により一定程度達成されたということになる。

もちろん、エージェントである独法の自律性は、プリンシパルである主務大臣に対する関係のみならず独法を取り巻くステークホルダーとの関係を含めて総合的に論じられるべきである。また、政策実施機関である独法の主務大臣に対する自律性向上がアウトカムとしての「研究開発の最大限の成果」（独法通則法第3条第3項）をもたらしたのかどうかは、別途考察が必要である。こうした課題は他日に期したい。

## 参考文献

- L. Cingolani and M. Fazekas (2020) The Role of Agencification in Achieving Value-For-Money in Public Spending, *Governance* 33, pp.545-563.
- M. Maggetti and K. Verhoest (2014) Unexplored Aspects of Bureaucratic Autonomy: a State of the Field and Ways Forward, *International Review of Administrative Sciences* 80, pp.239-256.
- K. Verhoest, P. Roness, B. Verschuere, K. Rubecksen and M. MacCarthaigh (2010) *Autonomy and Control of State Agencies: Comparing States and Agencies* (Palgrave Macmillan)
- 天野哲也 (2016) 「特定国立研究開発法人制度について——研究開発法人制度改革の一定の到達点として——」 Research Bureau 論究 13号 (衆議院調査局)
- 行政管理研究センター (各年度) 『独立行政法人・特殊法人総覧』 (行政管理研究セ

ンター)

佐藤孝弘・秋丸 愛(2019)「法令解説 研究開発資金獲得のための規制緩和：『科学技術・イノベーション創出の活性化に関する法律』へ」時の法令2079号

塩谷 立ほか(2015)『改正研究開発力強化法』(科学新聞社)

新技術振興渡辺記念会(2009)『科学技術庁政策史——その成立と発展——』(科学新聞社)

辻 寛起(2019)「平成25年の独立行政法人改革とその後の独立行政法人評価を巡る動向について」季刊行政管理研究168号

独立行政法人制度研究会(2015)『第3版 独立行政法人制度の解説』(第一法規)

林 芳正・福島 豊・鈴木 寛(2009)『研究開発力強化法——日本の研究開発システム改革のゆくえ——』(科学新聞社)

原田 久(2019)「独立行政法人制度を巡る論点——特集号に寄せて——」会計検査研究59号

原田 久(2020)「独立行政法人の自律性に関する実証分析——独立行政法人制度における政策のPDCAサイクルに注目して——」季刊評価クォーターリー52号

\* 本稿は科学研究費補助金・研究課題番号19K01458による研究成果の一部である。



別表 独立行政法人の業務実績評価

	2015年度評価 (評価は16年度実施)	2016年度評価 (評価は17年度実施)	2017年度評価 (評価は18年度実施)
C評価あり、改善し、改善あり	国立女性教育会館、日本スポーツ振興センター、科学技術振興機構、宇宙航空研究開発機構、日本原子力研究開発機構、農業、食品産業技術総合研究機構、水産大学校、水産総合研究センター、自動車検査(9法人)	国立女性教育会館、日本原子力研究開発機構(2法人)	日本スポーツ振興センター、海洋開発研究機構、医薬基盤・食品・栄養研究所、水産研究・教育機構、産業技術総合研究所、新エネルギー・産業技術総合研究機構、鉄道建設・運輸施設整備支援機構(7法人)
C評価あり、改善なし	酒類総合研究所、日本学術振興会、防災科学技術研究所、放射線医学総合研究所、海洋研究開発機構、医薬品医療機器総合機構、労働者健康安全機構、経済産業研究所、工業所有権情報・研修館、産業技術総合研究所、日本貿易振興機構、情報処理振興機構、情報処理振興機構、石油天然ガス・金属鉱物資源機構、中小企業基盤整備機構、自動車事故対策機構、環境再生保全機構(16法人)	宇宙航空研究開発機構、酒類総合研究所、国立特別支援教育総合研究所、国立美術館、日本スポーツ振興センター、量子科学技術研究開発機構、海洋研究開発機構、水産研究・教育機構、産業技術総合研究所、新エネルギー・産業技術総合研究機構、日本貿易振興機構、情報処理振興機構、石油天然ガス・金属鉱物資源機構、中小企業基盤整備機構、自動車事故対策機構(15法人)	宇宙航空研究開発機構、国立特別支援教育総合研究所、国立女性教育会館、国立美術館、量子科学技術研究開発機構、科学技術振興機構、日本原子力研究開発機構、農業、食品産業技術総合研究機構、国際農林水産業研究センター、情報処理振興機構、石油天然ガス・金属鉱物資源機構、中小企業基盤整備機構(14法人)
C評価あり、改善なし	日本医療研究開発機構、情報通信研究機構、国立特別支援教育総合研究所、国立科学博物館、国立美術館、国立文化財機構、国立科学博物館、国立科学振興会、物質・材料研究機構、理学療法研究機構、理学療法研究所、国立病院機構、物質・材料研究機構、理化学研究所、国立病院機構、労働政策研究・研修機構、国立がん研究センター、産業技術振興機構、労働者健康安全機構、医薬基盤・食品・栄養研究所、国立がん研究センター、国際医療研究センター、国立成育医療研究センター、国立長寿医療研究センター、種苗管理センター、農業生物資源研究所、農業環境技術研究所、新エネルギー・産業技術総合研究機構、土木研究所、国際農林水産業研究センター、森林総合研究所、新エネルギー・産業技術総合研究機構、土木研究所、建築研究所、海上技術安全研究所、港湾空港技術研究所、電子航法研究所、交通安全環境研究所、鉄道建設・運輸施設整備支援機構、国立環境研究所(31法人)	日本医療研究開発機構、情報通信研究機構、国立科学博物館、国立文化財機構、日本学術振興会、物質・材料研究機構、理学療法研究機構、理学療法研究所、国立病院機構、労働政策研究・研修機構、労働者健康安全機構、医薬品医療機器総合機構、医薬基盤・食品・栄養研究所、国立がん研究センター、国際医療研究センター、国立成育医療研究センター、国立長寿医療研究センター、農業・食品産業技術総合研究機構、国際農林水産業研究センター、森林研究・整備機構、経済産業研究所、工業所有権情報・研修館、土木研究所、建築研究所、海上・港湾・航空技術研究所、自動車技術総合機構、国立環境研究所(27法人)	日本医療研究開発機構、情報通信研究機構、酒類総合研究所、国立科学博物館、国立文化財機構、日本学術振興会、物質・材料研究機構、防災科学技術研究所、理学療法研究機構、労働者健康安全機構、国立がん研究センター、国際医療研究センター、国立成育医療研究センター、国立長寿医療研究センター、森林研究・整備機構、経済産業研究所、工業所有権情報・研修館、日本貿易振興機構、土木研究所、建築研究所、海上・港湾・航空技術研究所、自動車技術総合機構、国立環境研究所(27法人)

出典：筆者作成